

Finansiering af metro til Rødovre

Rødovre Kommune

Forfatter: Kristian Kolstrup

Dato: 1. december 2014

1 Indledning

I dette notat giver vi et overblik over mulighederne for finansiering af en metro til Rødovre, samt anviser hvilke områder der med fordel kan undersøges nærmere.

1.1 Opsummering

Anlægsomkostningerne ved at forlænge den eksisterende metro til Rødovre med fem stationer er vurderet til 8,9 mia. kr. inkl. 50% reserve jf. Tetraplan for Rødovre Kommune (2014). Hvis det er muligt at opnå en aftale om fordeling af anlægsomkostningerne, der ligner de aftaler, der er indgået ved de kommende metrolinjer og letbaner, vil der være tale om et bidrag fra Rødovre Kommunes side på ca. 2,3 mia. kr.

Der er mulighed for, at en del af anlægsomkostningerne kan finansieres ved øget byggeri og værdistigninger som følge af metroen. Potentialet er størst for de byggegrunde, som Rødovre Kommune ejer. Der vil grundene både blive mere værd pga. metrostationerne, og det vil samtidig være muligt at bygge flere kvadratmeter pga. stationsnærhedsprincippet. Det er relevant i en nærmere analyse at få afdækket omfanget af byggemulighederne og ejerskabet til grundene nær metrostationerne. Når man udformer aftaler om at udvikle grundene med private entreprenører, før metroen er bygget, kan man med fordel anvende By & Havns model for Nordhavn, hvor betalingen først sker, når metroen står klar. Dermed er de private entreprenørers incitamenter til at indgå en aftale om merbetaling større.

Derudover kan en mindre del finansieres ved at indgå frivillige aftaler og fra øgede skatteindtægter fra grundskyld og dækningsbidrag. Potentialet for øgede skatteindtægter fra grundskyld og dækningsbidrag er begrænset da indtægterne udhules af den kommunale udligning. Potentialet for medfinansiering fra frivillige aftaler er svært at opnå, fordi private grundejere kan satse på, at de får den samme infrastruktur, uanset om de indgår en aftale eller ej. Frivillige aftaler har derfor størst potentiale for give medfinansiering, hvor der er enkelte store grundejere, og der er en reel konsekvens, hvis de ikke indgår aftalen, fx ved en anden placering af stationerne.

Endeligt viser beregninger foretaget af Tetraplan, Tetraplan for Rødovre Kommune (2014), at det årlige driftsoverskud på metrostrækningen vil være 8 mio. kr. årligt. Over 30 år vil driftsoverskuddet svare til 2% af anlægsomkostninger ved et renteniveau på 2%. Det er betydeligt mindre end ved flere af de eksisterende metroudvidelser, hvor ca. 40% af anlægsomkostningerne er blevet finansieret af et fremtidigt driftsoverskud.

2 Statslige bidrag og organisering

Der er vedtaget statsligt bidrag til tre metroprojekter ud over den eksisterende metro. Hertil kommer en fire letbaneprojekter, hvor staten i alle tilfælde har ydet medfinansiering:

- + Metro til Nordhavn
- + Metro til Ny Ellebjerg via Sydhavnen
- + Metro Cityringen
- + Letbane langs Ring 3
- + Letbane i Aarhus
- + Letbane i Odense
- + Letbane i Aalborg.

Letbaner

Staten har i alle projekterne ydet et væsentligt tilskud. For letbanerne i Aarhus, Odense og Aalborg har staten ydet et tilskud på ca. 47% af anlægsomkostningerne, mens staten for letbanen langs Ring 3 har ydet et tilskud på 40%, jf. principaftalerne for letbanerne. Resten af anlægsomkostningerne er fordelt med et mindre indskud fra regionen og resten fra de deltagende kommuner. For letbanen langs Ring 3 bidrog Region Hovedstaden dog med et væsentlig højere beløb på 26% af de samlede anlægsomkostninger. For alle projekterne har statens tilskud alene været til anlægsomkostninger, mens overskud eller underskud af den løbende drift dækkes af de deltagende kommuner og regioner.

Letbanerne er alle organiseret som interessentselskaber, der er ejet af staten, kommunerne og regionen i fællesskab med en ejerandel, der svarer til den del af anlægsomkostningen, som hver part betaler. Efter at anlægget er bygget, udtræder staten af selskabet. Konstruktionen betyder, at kommuner, stat og region påtager sig risikoen for eventuelle overskridelser af anlægsbudgettet med en andel, der svarer til ejerandelen af selskabet.

Letbanen på Ring 3 bliver bygget og drevet af selskabet Ring 3 Letbane I/S. Selskabet drives af Metroselskabet, og den administrerende direktør i Metroselskabet I/S Henrik Plougmann Olsen, er også direktør i Ring 3 Letbane I/S.

Metrolinjer

I den oprindelige aftale om finansiering af Metro Cityringen var anlægsomkostningerne vurderet til 15 mia. kr. i 2005-priser. Det blev finansieret med 5,4 mia. kr. fra et forventet overskud på driften svarende til 36% af de samlede anlægsomkostninger. De resterende anlægsomkostninger blev fordelt med 41,7% til staten, 50% til Københavns Kommune og 8,3% til Frederiksberg Kommune jf. Regeringen (2005).

Udvidelsen af Cityringen med en afgrening til Nordhavn er vurderet til at koste 2,3 mia. kr. Ifølge aftalen om projektet skal Metroselskabet bidrage med 1,1 mia. kroner fra øgede billetindtægter svarende til 48% af anlægsomkostningerne, mens selskabet By & Havn bidrager med 900 mio. kroner. De resterende 300 mio. kroner deles mellem Københavns Kommune og staten jf. Regeringen (2012). Ejerskabet til Nordhavnsmetroen er fordelt med 45,5% til staten og 54,5% til Københavns Kommune.

Det er vanskeligt at opgøre værdien af statens bidrag til metroafgreningen til Sydhavnen, da statens hovedbidrag består af, at staten overdrager 40 procentpoint af sin ejerandel af By og Havn I/S til Københavns Kommune.

Alle nuværende og kommende metrolinjer er organiseret i Metroselskabet. Da en metro til Rødovre skal drives i sammenhæng med den eksisterende metro, vil det derfor være mest naturligt at organisere den i regi af Metroselskabet.

Potentiale for statslig medfinansiering af metro til Rødovre

Ud fra ovenstående aftaler om statslig medfinansiering vurderer vi, at en metro til Rødovre vil kunne opnå en medfinansiering af anlægsomkostninger i størrelsesordenen 40-50% fra staten. Hertil kommer tilskud fra Københavns Kommune for deres andel af metroudvidelsen samt en eventuel medfinansiering fra øgede billetindtægter i det omfang, at metrostrækningen til Rødovre giver et driftsoverskud. Endeligt kan der være bidrag fra regionen.

De samlede anlægsomkostninger for metro til Rødovre er vurderet til 8,9 mia. kr. inklusive 50% reserve, jf. Tetraplan for Rødovre Kommune (2014). I samme notat har Tetraplan opgjort det årlige driftsoverskud på metrostrækningen til 7,9 mio. kr. Ved en finansiell rente på 2% giver det over 30 år en samlet medfinansieringspotentialer på 0,2 mia. kr.

Ved et tilskud på 45% fra staten og en fordeling af den resterende anlægssum med $\frac{3}{4}$ til Rødovre Kommune og $\frac{1}{4}$ til Københavns Kommune, svarende til antallet af stationer i de to kommuner, vil Rødovre kommunes andel af anlægsomkostningerne være 3,8 mia. kr. inkl. reserve, jf. tabel 1. Hertil kommer sparede omkostninger til busdrift på 5,9 mio. kr. årligt, jf. Tetraplan for Rødovre Kommune (2014), samt et eventuelt bidrag fra Region Hovedstaden.

Tabel 1: Eksempel på fordeling af anlægsomkostninger, mia. kr.

Anlægsoverslag i alt inkl. 50% reserve	8,9
Driftsoverskud	0,2
Staten (45% af 8,9-0,2)	3,9
Københavns Kommune (20% af 8,9-0,2-3,9)	1,0
Rødovre Kommune (resterende)	3,8

Kilde anlægsoverslag: Tetraplan for Rødovre Kommune (2014).

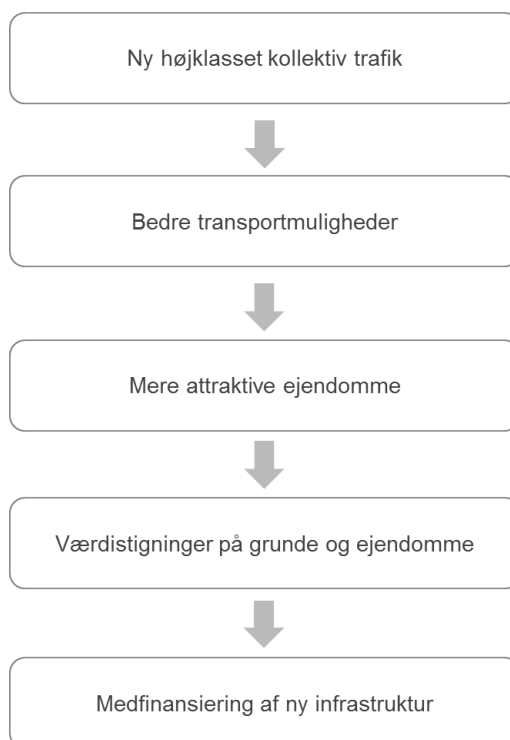
Vi beskriver mulighederne for medfinansiering fra ejendomsværdistigninger i næste afsnit.

3 Medfinansiering fra grund- og ejendomsværdistigninger

Etablering af metro og andre former for højklasset kollektiv trafik påvirker den omkringliggende by. Det afspejler sig i ejendomsværdierne via bedre transportmuligheder, hvilket igen kan skabe grundlag for medfinansiering af ny infrastruktur, jf. figur 1. Der kan desuden være en ekstra effekt, hvis nye metrostationer giver anledning til at forbedre byrummene, så de bliver mere attraktive.

Bedre transportmuligheder, pga. en ny metro, gør det mere attraktivt at være placeret nær de nye stationer eller stoppesteder. Det afspejler sig i priserne på grunde og ejendomme, hvad enten det drejer sig om boliger, kontorer eller detailhandel. Når priserne på grunde og ejendomme stiger, har det afledte effekter på ejerne og på skattebetalingen. Det giver mulighed for at medfinansiere en del af den nye metro.

Figur 1: Effekter af ny metro på ejendomspriser og medfinansiering



I det følgende afsnit gør vi nærmere rede for, hvordan en ny metro giver bedre transportmuligheder, og hvordan disse igen påvirker ejendomsværdierne og dermed muligheden for medfinansiering.

3.1 Bedre transportmuligheder

Værdiforøgelsen afhænger af, hvor meget den kollektive transport forbedres. Her spiller en række faktorer ind, bl.a.:

- + rejsehastighed
- + frekvens

- + sammenhæng med resten af det kollektive netværk
- + komfort
- + regularitet.

For metro til Rødovre vil der være væsentlige gevinster for de kollektivt rejsende i form af både rejsehastighed, frekvens, regularitet og sammenhæng med resten af metrosystemet. Da der samtidig i dag alene er busbetjening til de områder, som metroen kommer til at betjene - med undtagelse af Rødovre station - vil den samlede kollektive trafikbetjening øges markant. Det betyder, at man kan forvente værdistigninger på grunde og ejendomme i nærheden af stationerne.

3.2 Værdistigninger på grunde og ejendomme

I dette afsnit beskriver vi, hvor store effekter man kan forvente på priserne på grunde og ejendomme.

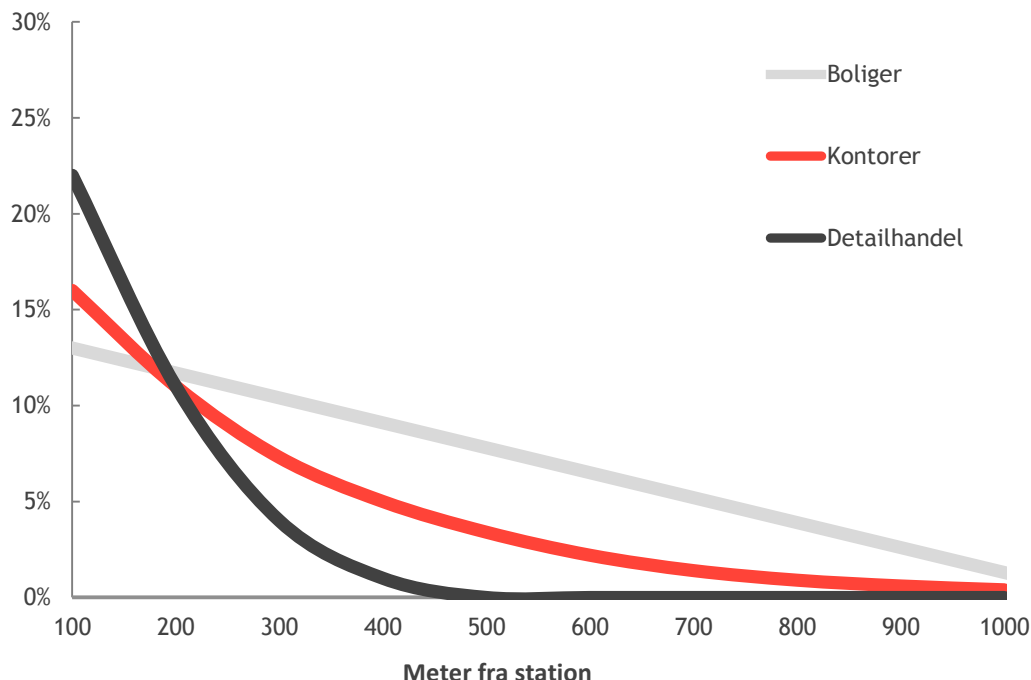
Effekt på priser på grunde og ejendomme

Vi har givet vores bedste bud på størrelsen af værdistigningerne for eksisterende ejendomme på baggrund af danske og udenlandske erfaringer. Afhængig af den konkrete udformning af metroen og indpasningen i byrummet kan effekten variere.

Værdistigningerne er højere, jo tættere en ejendom er på en station. Det hænger sammen med, at andelen, der brugen den kollektive transport, er højere, jo tættere ejendommen er på en station Miljøministeriet (2007). Det gælder for både boliger, kontorer og detailhandel.

Danske og udenlandske erfaringer viser, at afstanden til en station har større betydning for kontorer og detailhandel end for boliger. I figur 2 har vi givet vores bedste bud ud fra den eksisterende viden om, hvordan værdistigningen typisk aftager med afstanden fra en metrostation. Tallene er baseret på, at den kollektive trafik før etablering af metroen alene bestod i busdrift. For ejendomme nær Rødovre station er værdistigningerne som følge af en metro derfor mindre.

Figur 2: Værdistigning for eksisterende ejendomme nær en metrostation, hvor der før alene var busdrift



Kilder: Kolstrup (2006), Transportministeriet (2010), Incentive Partners (2012), interview med ejendomsmæglere og artikler i internationale tidsskrifter.

Det er vanskeligt at opgøre, hvor stor en del af værdistigningerne der kan henføres til henholdsvis udvikling af byrum og bedre transportmuligheder, da værdien af forbedrede byrum i forbindelse med metroer er dårligt belyst.

Der er dog lavet vurderinger af effekten på ejendomspriserne af at skabe bedre byrum, uden at det sker i sammenhæng med kollektiv trafik, fx i Byplan09 (2008) og Spacescape (2011). Ud fra disse erfaringer kan der spores værdistigninger for nærliggende ejendomme på typisk 5-15% som følge af forbedrede byrum. Dette skal dog sammenholdes med de omkostninger, der er til at forbedre byrummene.

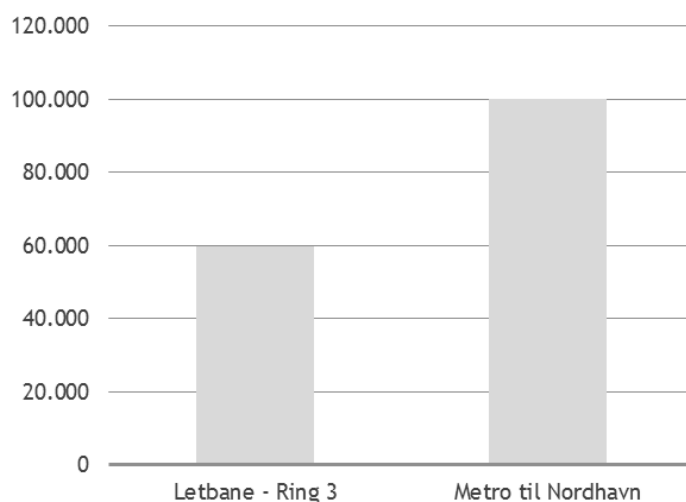
I særlige tilfælde vil værdistigningerne kunne blive væsentligt større, men det kræver, at alle forudsætningerne for at lave et attraktivt bymiljø er til stede.

Byfortætning pga. stationsnærhedsprincippet

Ud over effekten af forbedrede transportmuligheder og udvikling af byrum kan stationsnærhedsprincipper være en kilde til medfinansiering.

I figur 3 viser vi, hvor mange ekstra etagemeter der kan bygges pga. stationsnærhedsprincippet for henholdsvis en letbane langs Ring 3 og metro til Nordhavn.

Figur 3: Hvor mange ekstra etagemeter kan der bygges pga. stationsnærhedsprincippet? (pr. station)



Kilde: Transportministeriet (2010) og interview med By og Havn.

I vurderingerne af Ring 3, Transportministeriet (2010), er værdien skønnet til at udgøre op til 5,3 mia. kr. ved etablering af en letbane. Ifølge rapporten kan den samlede merværdi dermed overstige anlægsomkostningerne for letbanen.

Da værdistigningerne tilfalder ejerne af arealerne, kan disse således kun bidrage til medfinansiering af anlægget, hvis grundene er ejet af det offentlige. Det er kun i meget beskedent omfang muligt at få private grundejere til at bidrage til finansieringen.

For metro til Nordhavn kan merværdien opgøres til 500 mio. kr. pr. station ved byggeretspriser på 5.000 kr./m². Dette forudsætter dog, at stationsnærhedsprincippet reelt giver anledning til, at der opføres ekstra m² på det samlede areal og ikke blot, at det samlede areal koncentrerer mere omkring stationerne.

Det vil være nødvendigt at foretage en konkret vurdering af ejerforhold og byggemuligheder i områderne tæt ved de nye metrostationer i Rødovre for at opgøre potentialet.

3.3 Medfinansiering

Værdistigningerne giver tre primære kilder til mulig medfinansiering:

- + Merværdi ved salg af grunde/bygninger (som følge af effekt på priser og stationsnærhedsprincippet)
- + Øgede skatteindtægter
- + Frivillige aftaler.

Vi gennemgår kort mulighederne nedenfor.

Merværdi ved salg af grunde/bygninger

Hvor stat og kommuner ejer grunde og ejendomme tæt på metrostationerne, kan man udnytte værdistigningerne direkte til at medfinansiere anlæg ved frasalg.

Hvis frasalget sker, efter metroen er anlagt, vil den fulde gevinst af metroen være kapitaliseret i priserne.

Hvis frasalget sker, inden metroen er anlagt, vil de fremtidige fordele af projektet sandsynligvis ikke være fuldt kapitaliserede i priserne, da private investorer vil indregne en sandsynlighed for, at projektet ikke realiseres, at det forsinkes, eller at kvaliteten reduceres.

For at sikre sig mod dette kan der indgås aftaler, der kun forpligter køberen til at betale ekstra, når infrastrukturen bliver etableret som planlagt. Derved fordeles risikoen optimalt, idet de ansvarlige for at sørge for den kollektive infrastruktur kun får del i gevinsten, hvis den rent faktisk etableres som lovet. Ved at udforme ordningen som en løbende betaling kan man endvidere udnytte, at det offentlige lånerente typisk er lavere end lånerenten for private. Værdien i dag af alle de fremtidige indtægter for det offentlige kan således overstige det beløb, som en privat køber er villig til at betale som et engangsbeløb.

Muligheden for at skaffe medfinansiering via denne kanal er direkte proportional med, hvor stor en andel af de berørte grunde og bygninger det offentlige ejer.

Mulighederne for medfinansiering vil endvidere afhænge af konjunkturerne og vil under alle omstændigheder være behæftet med stor usikkerhed.

Øgede skatteindtægter

Værdistigninger kan medføre øgede skatteindtægter i form af øget grundskyld og øget dækningsbidrag.

Grundskylden er en kommunal skat på bebyggede arealer. Når grundværdierne stiger, så stiger det grundlag, hvorpå grundskylden beregnes, hvilket giver kommunen større indtægter. Derved kan værdistigninger i områder nær stationer give en øget kommunal indtægt.

Der er indført en grænse for, hvor meget grundlaget for grundskylden kan stige hvert år. Hvis grundværdierne allerede er over loftet, vil værdistigningen derfor først give øgede kommunale indtægter på et senere tidspunkt.

Det er desuden værd at holde sig for øje, at når man fx udvikler et nyt byområde, kan det give prisfald i andre områder som følge af det øgede udbud af grunde og bygninger. Det reducerer alt andet lige skatteindtægterne fra disse områder.

Kommunal udligning af grundskyld kan yderligere reducere den pågældende kommunes øgede indtægter fra grundskyld. Udligningsordningerne (Landsudligningen og Hovedstadsudligningen) beregnes på grundlag af grundværdierne og ikke på kommunernes indtægter fra grundskyld. Når grundværdierne stiger, stiger både kommunernes indtægter fra grundskyld og udgifterne til udligningsordningerne. Typisk udlignes over halvdelen af indtægten fra grundskyld.

De kommunale udligningsordninger kan således udhule potentialet for medfinansiering markant.

Dækningsbidraget eller dækningsafgiften er en kommunal erhvervsafgift på op til 10 promille af den del af den faste ejendoms forskelsværdi, der overstiger 50.000 kr. Forskelsværdien er forskellen mellem værdien af den faste ejendom og værdien af grunden i henhold til den offentlige ejendomsvurdering, hvilket reelt set er værdien af bygningerne på grunden. Stigninger i værdien af erhvervsjendomme vil betyde en stigning i kommunernes indtægter fra dækningsafgiften. Dækningsafgiften er i dag ikke omfattet af den kommunale udligning.

Vurderingerne fra analysen af letbanen langs Ring 3, Transportministeriet (2010), viste, at den væsentligste kilde til øget skatteprovenu er de øgede byggemuligheder, som følge af stationsnærhedsprincippet. Det samlede potentiale blev opgjort til ca. 0,5 mia. kr. i nutidsværdi for letbanen, jf. tabel 2. Det begrænsede bidrag skyldes, at ca. $\frac{3}{4}$ af de øgede skatteindtægter fra grundskyld og dækningsbidrag bliver afleveret igen via de kommunale udligningsordninger. Potentialet svarer til i omegnen af 15% af anlægssummen for letbanen.

Tabel 2: Stigning i ejendomsskatter og kommunal udligning for de ni kommuner langs Ring 3
(mio. kr., nutidsværdi i 2010, 2010-priser)

	Letbane
Samlet stigning	2.015
Kommunal udligning	1.498
Indtægter til de ni kommuner efter udligning	517

Note: Omfatter stigning i dækningsbidrag pga. øget rummelighed (stationsnærhed) og grundskyld for både eksisterende og nye ejendomme. Der er ikke medregnet evt. fald i værdierne andre steder.

Frivillige aftaler

Kommuner har mulighed for at indgå frivillige udbygningsaftaler med private grundejere ifølge Planloven. En sådan aftale kan indebære, at en privat grundejer er med til at finansiere dele af infrastrukturen, mod at kommunen ændrer eller udvider byggemulighederne for den private grundejer. Planloven beskriver nogle betingelser, der skal være opfyldt, for at en aftale overholder Planloven. Her er særligt tre elementer vigtige:

- + Den private grund skal være udlagt som byzone.
- + Det er frivilligt for den private grundejer at indgå en aftale.
- + Grundejeren kan kun bidrage til at finansiere infrastruktur, som det ikke påhviler kommunen at etablere.

Det kan være svært at opnå et væsentligt medfinansieringsbidrag, når der er mange mindre grundejere, der hver skal indgå en frivillig aftale. I områder med enkelte større grundejere kan mulighederne være bedre.

Case – metro til Nordhavn: Hvor meget medfinansiering kan man opnå?

Vi har opsummeret erfaringerne fra metro til Nordhavn nedenfor.

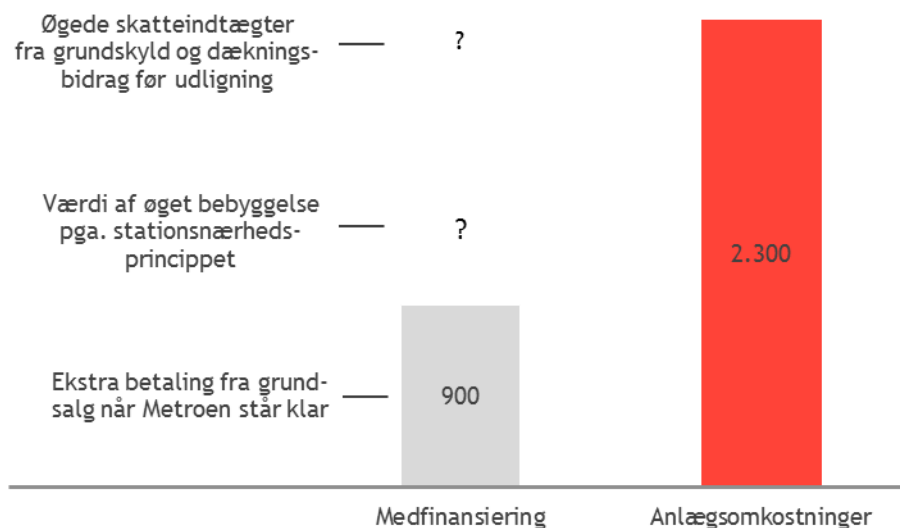
Finansieringen af metro til Nordhavn er vist i figur 4. Som en del af salgsaftalerne skal køberne af grundene bidrage med en ekstrabetaling, når metroen er i drift. By & Havn forventer, at ekstrabetalingen svarer til den værdistigning, som grundejerne opnår som følge af metroen. Ekstrabetalingen fra grundsalg finansierer 900 mio. kr. ud af de samlede anlægsomkostninger på 2,3 mia. kr.

Dertil kommer, at grundarealerne bliver stationsnære, hvilket betyder, at der må bygges ca. 30% mere pga. stationsnærhedsprincippet. Det har en betydelig værdi, der potentielt også kan bruges som medfinansiering.

Værdistigningen og den øgede bebyggelse pga. stationsnærhed vil ligeledes give øgede skatteindtægter for Københavns Kommune i form af øget grundskyld og dækningsbidrag. Det vil også kunne udnyttes til medfinansiering.

De to sidste effekter er ikke værdisat.

Figur 4: Medfinansiering af metro til Nordhavn.
(mio. kr., nutidsværdi i 2010, 2012-priser)



Kilde: By & Havn (2012), Metroselskabet og By & Havn (2011).

Note: Anlægsomkostninger er inkl. 30% korrektionstillæg.

Case – Ring 3: Hvor meget medfinansiering kan man opnå?

Vi har opsummeret mulighederne for medfinansiering af en letbane langs Ring 3 i figur 5.

Anlægsomkostningerne udgør i alt 4,4 mia. kr. inklusive 25% af de samlede udgifter til ledningsomlægninger.

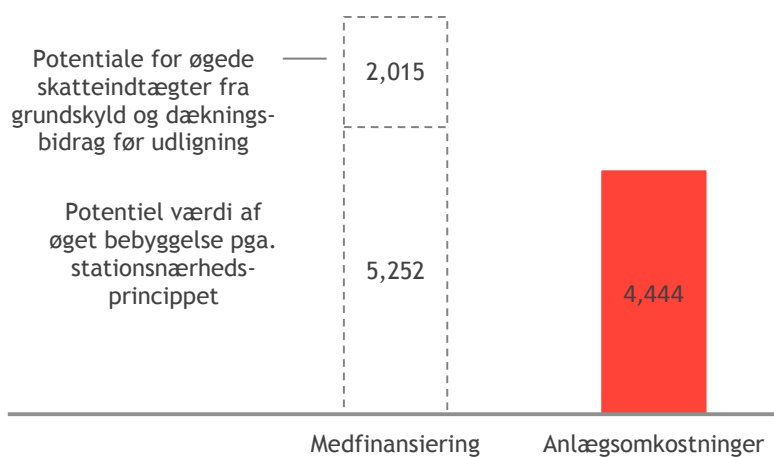
I Transportministeriet (2010) er værdien af den øgede bebyggelse pga. stationsnærhedsprincippet opgjort til 5,2 mia. kr. i nutidsværdi og de øgede skatteindtægter til godt 2 mia. kr. i nutidsværdi.

Størstedelen af grundene er ikke ejet af kommunerne, regionen eller staten, hvilket gør det svært at realisere noget, der minder om det samlede potentiale. Man skal således være opmærksom på, at tallene i figur 5 angiver et samlet potentiale, der ikke kan realiseres i praksis.

I finansieringsaftalen for letbanen langs Ring 3¹ er der ikke aftalt medfinansiering fra grundsalg eller øgede skatteindtægter. Ifølge aftalen dækker kommunerne 34% af de samlede anlægsomkostninger. En del af disse omkostninger kan kommunerne dække ved øgede skatteindtægter og fra mulighederne for øget bebyggelse på kommunale grunde.

¹ (Transportministeriet og Ringbysamarbejdet, 2012)

Figur 5: Samlet potentiale for medfinansiering af letbane langs Ring 3 - ej realiserbart
(mio. kr., nutidsværdi i 2010, 2010-priser)



Kilde: Transportministeriet (2010) og Ringby/Letbanesamarbejdet (2013).

Note: Anlægsomkostninger er inkl. 30% korrektionstillæg. Størstedelen af grundene er ikke ejet af kommunerne, regionen eller staten, hvilket gør det svært at realisere noget, der minder om det samlede potentiale.

4 Referencer

By & Havn (2012): *Pressemeddelelse 22. juni 2012*.

Byplan09 (2008): *Værdistigninger i byudviklingsområder*. Rapport.

Incentive Partners (2012): *Metroens økonomiske effekter, oplæg på Trafikdage 2012*. Rapport.

Kolstrup, Kristian (2006): *A Hedonic Huse Price Study of The Copenhagen Metro*. University of Leeds. Rapport.

Metroselskabet og By & Havn (2011): *Cityringen - Udredning om en afgrening til Nordhavnen*. Rapport.

Miljøministeriet (2007): *Fingerplan 2007 - Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning*. Rapport.

Regeringen (2005): *Principaftale om etablering af en Cityring mv*. Rapport.

Regeringen (2012): *Aftale om Bedre cykeltrafik og ny metro til Københavns Nordhavn mv*. Rapport.

Ringby/Letbanesamarbejdet (2013): *Udredning om Letbane på Ring 3*. Rapport.

Spacescape (2011): *Værdering av stadskvaliteter*. Rapport.

Transportministeriet (2010): *Ring 3 - Letbane eller BRT?*. Rapport.

Transportministeriet (2010): *Ring 3 - Letbane eller BRT? Bilag*. Rapport.

Transportministeriet og Ringbysamarbejdet (2012): *Samarbejdsaftale om en letbane i Ring 3*. Rapport.