

Artikel, 8. marts 2023

Økonomien for Lynetteholm sejler (I): Selvfinansiering af opfyldningsprojekt er udokumenteret

Hans Schjær-Jacobsen¹
Civilingeniør, lic.techn., HD

Resumé

Økonomien sejler for det grandiose byudviklingsprojekt Lynetteholm. Det blev lanceret som et "kinderæg" og agtes gennemført efter salamimetoden. Denne artikel analyserer økonomien for opfyldningsprojekt Lynetteholm, den første og eneste skive af salamien, der indtil nu er lovgivet om. Det eftervises, at de økonomiske forudsætninger i anlægsloven ikke længere er opfyldt, idet både anlægsudgifter og *gate fee* er steget. Den politisk aftalte selvfinansiering af projektet er fortsat udokumenteret og anlægsudgifterne kan forventes at stige yderligere. Opfyldningsprojekt Lynetteholm er nul-alternativet for det efterfølgende byudviklingsprojekt. Senere artikler vil med dette udgangspunkt analysere økonomien for de næste store salamiskiver, f. eks. anlæggelse af Østlig Ringvej og udvidelse af Metroen.

Nærværende artikel er en udvidet, opdateret og bearbejdet udgave af et tidligere notat².

Planlægningskaos får anlægsudgifter til at stige markant i løbet af kort tid

Det kan ende med at der bare skal gå nogle får derude, lød det flere gange fra transportminister Benny Engelbrecht (S) under den hektiske slutfase med at få vedtaget Lynetteholm i Folketinget før sommerferien³. Anlægsloven for opfyldningsprojekt Lynetteholm, som blev hastevedtaget efter en skødesløs og lemfældig lovgivningsproces, anfører en anlægsudgift på 2,5 mia. kr.⁴ Projektet blev promoveret som selvfinansierende, dvs. anlægsudgifterne skulle finansieres ved opkrævning af en *gate fee* for deponering af overskudsjord til opfyldning. Siden anlægslovens vedtagelse er anlægsudgifterne steget markant. Allerede i marts 2022, kort efter igangsætning af fase 1, blev anlægsbudgettet opjusteret med 900 mio. kr. og indtægtsbudgettet blev pustet tilsvarende op for at opretholde den påståede selvfinansiering⁵. Efterfølgende besluttede Folketinget efter omfattende protester at opgive dumpning af opgravet slam fra

¹ Dyssebakken 19, 2900 Hellerup. Mobil 29449770, hansschj@gmail.com.

² H. Schjær-Jacobsen, "Lynetteholm *gate fee* skrues op igen", TRU Alm. del – Bilag 74, 31. januar 2023.

³ A. Lindquist, "Der skal alligevel ikke kun gå får: Overordnet miljøvurdering af Lynetteholm er sat i gang", Ingeniøren, 16. juli 2021.

⁴ Lov om anlæg af Lynetteholm, lov nr. 1157, fremsat 28. april 2021, vedtaget 11. juni 2021.

⁵ H. Schjær-Jacobsen, "Lynetteholm er ikke selvfinansierende", Ingeniøren, 3. maj 2022.

fase 2 i Køge Bugt og i stedet bygge det ind i fase 1 opfyldningen. En mulighed, der tidligere var blevet afvist af By & Havn⁶. Dette forringer business casen med yderligere 320 mio. kr.⁷ og forsinker projektet. Indbygningen af slam i fase 1 er således endnu ikke godkendt miljømæssigt og fase 2 er endnu ikke sendt i udbud. Ingen ved hvornår det sker og hvad det kommer til at koste.

Udviklingen af anlægsudgifterne er vist i tabel 1. Bemærk, at anlægsbudgettet blev revideret i opadgående retning endnu inden arbejdet med at anlægge Lynetteholms fase 1 perimeter var gået rigtig i gang. Det fremgår også, at nutidsværdien for den sidst offentliggjorte business case fra juni 2022 kun er 7 mio. kr.

| Dato | Okt. 2020 | Apr. 2022 | Mar. 2022 | Juni 2022 |
|-------------------------------------|------------------|------------------------|--------------|-------------------------|
| Kilde | TRM ⁸ | By & Havn ⁹ | | By & Havn ¹⁰ |
| Prisniveau | 2020 | 2022 | | |
| Nordlig perimeter | 292 | | | |
| Østlig perimeter | 789 | | | |
| Vestlig/Nordlig perimeter | 256 | | | |
| Modtageanlæg | 114 | | | |
| Etablering af kystanlæg | 53 | | | |
| Etablering af ? (ikke angivet) | 53 | | | |
| Ledningsomlægninger | 5 | | | |
| Sejlrender og afmærkninger | 16 | | | |
| Øvrige | 19 | | | |
| Perimeter fase 1 | | 538 | 658 | 658 |
| Perimeter fase 2 | | 1.716 | 1.719 | 1.656 |
| Generelle omkostninger | 340 | 232 | 309 | 334 |
| Øvrige udgifter | | | 265 | 265 |
| Byggeomkostninger total | 1.937 | 2.486 | 2.951 | 2.913 |
| Reserver | 291 | 411 | 455 | 447 |
| Samlede anlægsomkostninger | 2.227 | 2.897 | 3.405 | 3.359 |
| Nutidsværdi af business case | - | - | 119 | 7 |

Tabel 1. Tidslinje for anlægsbudget og nutidsværdi for opfyldningsprojekt Lynetteholm (mio. kr.). Anlægslov angav et anlægsbudget på 2,5 mia. kr.

⁶ H. Josefsen, "By & Havn afviste blankt slam som opfyld fremfor dumping: 'Det var en unuanceret konklusion'", Ingeniøren, 1. juni 2022.

⁷ H. Josefsen, "Den selvbetalte Holm er væk: Profitabel jordmodtagelse skiftet ud med værdiløst slam", Ingeniøren, 13. juni 2022.

⁸ TRM, KPMG, WSP, "Lynetteholm – Ekstern kvalitetssikring af VVM-undersøgelse af Lynetteholmen", Transportudvalget 2020-21, TRU Alm. del, bilag 65, 10. november 2020. (Hovedforslag 2, tabel 2, side 11, fremsendt 12. oktober 2020).

⁹ By & Havn, "Bilag vedr. samlet anlægsbudget og businesscase for etablering af Lynetteholm", NOTAT, 30. marts 2022.

¹⁰ By & Havn, "Ændret samlet anlægsbudget, business case, udbud og etablering af Lynetteholm (fase 2) som følge af politisk aftale", NOTAT, 22. juni 2022.

Der truer endnu flere stigninger i anlægsudgifterne forude, f.eks. i forbindelse med omlægninger af rensningsanlæg Lynetten¹¹. Lynetten udgør en hel særskilt og kompleks økonomisk problemstilling med potentielt store ekstra omkostninger, der er langt fra en afklaring. Desuden er der problemet med kompenserende afgravninger i Øresund til sikring af nulløsning for vandgennemstrømning. Afgravningerne kan få store økonomiske konsekvenser, både hvad angår de direkte udgifter til entreprenør og tab af indtægter fra *gate fee*. Den opgravede havbund kommer nemlig til at substituere dele af den indtægtsgivende deponering af overskudsjord¹². Projektets finansielle udgifter må også forventes at stige som følge af stigende renteniveau¹³.

Det er for nylig kommet frem, at to uafhængige ekspertgrupper anbefaler, at Lynetteholm flyttes og/eller at arealet reduceres for at reducere blokeringen af Kongedybet¹⁴. En evt. realisering heraf vil ramme Lynetteholms økonomi dobbelt: Dels skal den allerede delvis færdigetablerede fase 1 parameter ruller tilbage og genopføres, dels vil indtægterne fra jorddeponi blive reduceret. Hertil kommer, at de forventede indtægter fra salg af byggeretter også bliver reduceret.

I øvrigt fører Klimabevægelsen retssag i Østre Landsret mod Transportministeriet og By og Havn om lovligheden af at bruge salamimetoden¹⁵.

Løfte om selvfinansiering driver hævnning af *gate fee*

Med de markante stigninger i anlægsudgifterne, der allerede har fundet sted, og med forventning om yderligere stigninger, har opfyldningsprojekt Lynetteholm brug for stadigt stigende indtægter for at opretholde forestillingen om selvfinansiering. I Folketinget aftales¹⁶ det, at "igangsætte en analyse af en markeds-mæssigt optimeret prissætning for modtagelse af overskudsjord på Lynetteholm". Forhenværende overborgmester Lars Weiss udtaler iflg. Ingeniøren¹⁷: "Folketingets partier har bestilt en undersøgelse af priselasticitet og konkurrencesituationen på modtagelse af jord. Hvis man ser på, hvad priserne for jordmodtagelse er på resten af Sjælland så ligger Lynetteholm i den lave ende. Derfor kan en del af den samlede finansiering ligge i, at man ændrer på prisen for modtagelse af jord". På Ingeniørens spørgsmål: "Der kan jo komme uforudsete udgifter, som eksempelvis i forbindelse med kompenseringen for blokeringen. Er der ikke en grænse for, hvornår man ikke længere kan få businesscasen til at gå i nul?" svarer Lars Weiss: "Selvfølgelig er der en grænse, for vi kan jo ikke tredoble prisen for at modtage jord. Der kan ske mange ting, og der er en grænse, for jordmodtagelse er grundlæggende et frit marked". Upåagtet i

¹¹ BIOFOS Holding A/S, "Konsekvenser ved etablering af Lynetteholm, metrolinje og Østlig Ringvej", inkl. bilagene 1-4, punkt 9 til bestyrelsesmøde 2. december 2022, 24. november 2022.

¹² S. Hildebrandt, "Havforsker: Lynetteholms propeffekt kan være 21 gange større end antaget", Ingeniøren, 10. februar 2023.

¹³ NOTAT, "Langtidsbudget pr. december 2022", By & Havn, 13. december 2022.

¹⁴ M. Munk Andersen og S. Hildebrandt, "Ekspertter råder By & Havn til at rykke Lynetteholm ud af Kongedybet i Øresund", Ingeniøren, 1. marts 2023.

¹⁵ M. Kraul, "Klimabevægelsens sag om Lynetteholm kommer direkte i Landsretten", Byrummonitor, 23. juni 2022.

¹⁶ Politisk aftale, "Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance om: Tilpasning af Lynetteholm og forundersøgelse af stormflodssikring", 31. maj 2022.

¹⁷ H. Josefsen, "Den selvbetalte holm er væk: Profitabel jordmodtagelse skiftet ud med værdiløst slam", Ingeniøren, 13. juni 2022.

offentligheden er den annoncerede undersøgelse blevet udarbejdet af Incentive og By & Havn har efterfølgende hævet *gate fee* (se senere).

Mangelfuld analyse af markedet for jord

Incentives undersøgelse af markedet for jord¹⁸ dukkede op i forbindelse med en aktindsigt 3. januar 2023 fra By & Havn. Det er første gang, det er forsøgt at analysere de kommercielle forhold omkring den overskudsjord, der er en kritisk forudsætning for at realisere opfyldningsprojekt Lynetteholm og, i givet fald, Holmene ved Avedøre. Til Lynetteholm behøves ca. 80 mio. ton og til Holmene ca. 50 mio. ton¹⁹. Undersøgelsens hovedresultat er, at det på *kort sigt* er muligt at hæve *gate fee* til 130-143 kr. pr. ton for ren jord og 140-157 kr. pr. ton for forurenede jord. Begrundelsen herfor er, at der på *kort sigt* ikke eksisterer nævneværdige alternative muligheder for deponering af overskudsjord, bortset fra at sejle jorden til Jylland eller Vordingborg. Iflg. Incentives undersøgelse kan By & Havn åbenbart udnytte en *de facto* monopolstilling i Københavnsområdet til at hæve *gate fee* betydeligt.

På *langt sigt* bliver Holmene ved Avedøre i givet fald den største konkurrent på jordmarkedet. Incentive realitetsbehandler i undersøgelsen ikke efterspørgslen efter overskudsjord i forbindelse med realisering af store kystsikringsprojekter, som er undervejs mange steder. Ligeledes ignorerer undersøgelsen konsekvenserne for Lynetteholms økonomi af nye spilleregler om anvisning og modtagelse af affaldsjord. Det fremgår af daværende transportminister Benny Engelbrechts svar²⁰ på spørgsmålet: "Vil ministeren beskrive, hvilke ændringer der jf. affaldsaftalen planlægges for anvisning og modtagelse af affaldsjord, og beskrive hvorledes det kan påvirke projektets økonomi?", at der skulle fremlægges beslutningsoplæg herom fra klimaministeren i efteråret 2022, hvilket ikke er sket. Transportministeren svarer bl.a.: "Det fremgår af Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi, at der arbejdes for en løsning, hvor kommunernes anvisningsret og -pligt for jord, som er affald ophæves, så virksomheder frit kan vælge, hvor de afleverer jord". Transportministeren svarer endvidere bl.a.: "Der er ikke lavet beregninger af, hvad denne del af Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi betyder for økonomien i anlæggelsen af Lynetteholm". Det er derfor tvivlsomt om en høj *gate fee* kan opretholdes på *langt sigt*.

Det er derfor stadig helt usikkert, om By & Havn frit kan fastsætte *gate fee* og samtidig tiltrække den nødvendige mængde overskudsjord til at realisere opfyldningsprojekt Lynetteholm og indfri løftet om dets selvfinansiering. Incentives undersøgelse afdækker ikke den markedsbestemte sammenhæng mellem *gate fee* og jordmængde, har intet bud på de resulterende indtægter og forsømmer at kvalitetssikre den anbefalede *gate fee* med risiko- og usikkerhedsanalyser.

By & Havn skruer igen op for *gate fee*

Kort tid efter Incentives anbefaling hævede By & Havn *gate fee* til 129 kr. pr. ton for ren jord og 161 kr. pr. ton for uren jord med virkning fra 1. januar 2023. Det er i tråd med anbefalingen. Forinden var der afholdt

¹⁸ M. Münster og K. Kolstrup, "Analyse af markedet for jord", version b, Incentive, 30. november 2022.

¹⁹ H. Schjær-Jacobsen, "Lynetteholm og Holmene skal konkurrere om knap overskudsjord", Ingeniøren, 29. september 2021.

²⁰ B. Engelbrecht, "B25 – endeligt svar på spørgsmål 52", Transportudvalget 2021-22, 20. januar 2022.

møde i økonomiudvalget i Københavns Kommune med et fortroligt dagsordenspunkt²¹ om forhøjelse af gebyr for deponering af forurenede jord. Tabel 2 viser udviklingen i *gate fee* fra anlægslovens vedtagelse i 2021 til den sidste forhøjelse pr. 1. januar 2023. Der er tale om en stigning inden for mindre end et år på 115% for ren jord og 30% for forurenede jord. Informationerne fra By & Havn er inkonsistente og forvirrende, idet *gate fee* opgives på forskellig vis. Nogle gange opgives et gennemsnit for ren og forurenede jord og nogle gange som enten det kunden skal betale for deponering (*gate fee*) eller By & Havns indtjening efter fradrag af enhedsomkostninger (netto).

Det er tydeligt, at opjustering af *gate fee* ikke er bestemt af driftsomkostningerne, men drevet af ønsket om at tjene maksimalt på behovet for deponering af jord med henblik på at opnå selvfinansiering af opfyldningsprojekt Lynetteholm, selv med stigende anlægsudgifter.

| Dato | Ren jord | Forurenede jord |
|---|------------|-----------------|
| Fra 1. januar 2023 ²² | 129 | 161 |
| 30. november 2022, Incentives anbefaling ²³ | 130-143 | 140-157 |
| 24. juni 2022 ²⁴ , business case (gennemsnit) | (netto 60) | |
| Fra 1. april 2022 ²⁵ | 95 | 121 |
| 30. marts 2022 ²⁶ , business case (gennemsnit) | (netto 60) | |
| Før 30. marts 2022 ²⁷ (gennemsnit) | (netto 50) | |
| 17. februar 2022 ²⁸ | 60 | 121 |
| 11. juni 2021, anlægslov ²⁹ (gennemsnit) | (netto 50) | |

Tabel 2. Tidslinje for *gate fee* for ren og forurenede jord (kr. pr. ton, 2022-niveau).

Business case for opfyldningsprojekt Lynetteholm er ikke blevet opdateret

Ved det herostratisk berømte pressemøde 5. oktober 2018 med daværende statsminister Lars Løkke Rasmussen og daværende overborgmester i København Frank Jensen, blev hele det grandiose byudviklingsprojekt inkl. klimasikring af havnen, udbygning af Metroen og anlæggelse af Østlig Ringvej, lanceret som selvfinansierende i sin helhed. Opfyldningsprojekt Lynetteholm, som der foreløbigt er lovgivet for, var i særdeleshed selvfinansierende som en eksplicit forudsætning for anlægsloven. Den økonomiske troværdighed for hele projektet står og falder med, at denne selvfinansiering kan realiseres inden for anlægslovens intentioner og rammer.

²¹ Københavns Kommune, "Forhøjelse af gebyr for deponering af forurenede jord (FORTROLIG)", referat af møde i økonomiudvalget, 22. november 2022.

²² Downloaded 7. december 2022 fra KMC's hjemmeside.

²³ M. Münster og K. Kolstrup, "Analyse af markedet for jord", Incentive, 30. november 2022, version b, p. 4.

²⁴ By & Havn, "Ændret samlet anlægsbudget, business case, udbud og etablering af Lynetteholm (fase 2) som følge af politisk aftale", 22. juni 2022.

²⁵ D. Gottschalk-Hansen, "Meddelelse om prisændring", brev til kunder, By & Havn, 25. februar 2022.

²⁶ By & Havn, "Bilag vedr. samlet anlægsbudget og businesscase for etablering af Lynetteholm" 30. marts 2022.

²⁷ By & Havn, "Bilag vedr. samlet anlægsbudget og businesscase for etablering af Lynetteholm" 30. marts 2022.

²⁸ B. Engelbrecht, endeligt svar på spørgsmål 218, Transportudvalget, alm. del, 17. februar 2022.

²⁹ Lovforslag L220 om anlæg af Lynetteholm, bemærkninger, afsnit 4.1, fremsat 28. april 2021.

Den sidst offentliggjorte business case prognose for opfyldningsprojekt Lynetteholm er dateret 22. juni 2022. Konsekvenserne for business casen af de efterfølgende faktiske og forventede stigninger i anlægsudgifter og *gate fee* er ikke blevet opdateret og konsolideret i en revideret business case. Der er således stadig ikke præsenteret dokumentation for, at opfyldningsprojekt Lynetteholm er selvfinansierende. Derfor kan transportministerens svar på spørgsmål 104³⁰ om økonomiens udvikling for opfyldningsprojekt Lynetteholm siden anlægslovens vedtagelse og på samrådsspørgsmål³¹ om hvordan ministeren forholder sig til de to tidligere nævnte ekspertgruppers anbefalinger imødeses med spænding.

Den stadige usikkerhed om opfyldningsprojekt Lynetteholms selvfinansiering, stigende anlægsudgifter og stigende *gate fee* er eksempler på en skødesløs og kaotisk planlægning af projektets fysiske og økonomiske realisering. Det lover ikke godt for de påtænkte investeringer i Metroens udbygning, Østlig Ringvej og stormflodssikring, som allerede er sandet til i et virvar af uigennemtænkte komplekse omstændigheder.

³⁰ Transportudvalget, "Spørgsmål 104 til transportministeren", TRU Alm. del, 1. marts 2023.

³¹ Transportudvalget, "Samrådsspørgsmål B til transportministeren", TRU Alm. del, 3. marts 2023.