

Femer Bælt: Sådan sikres et beslutningsgrundlag, som er bedre end for Øresund, Storebælt og Kanaltunellen

Af Bent Flyvbjerg, Aalborg Universitet

Det danske Transportrådet, som er nedsat af Folketinget blandt andet med henblik på at bidrage til et bedre grundlag for dansk transportpolitik, nedsatte i 1994 et panel, som i perioden 1994-95 gennemførte undersøgelser af, hvordan der kan sikres et dækkende beslutningsgrundlag for en eventuel fast forbindelse over Femer Bælt. På den baggrund opstillede panelet en række anbefalinger. Anbefalingerne er tiltrådt af Transportrådet og er givet videre til Folketinget, regeringen og offentligheden. Denne artikel sammenfatter resultaterne af panelets arbejde.*

Et risikabelt projekt

Den korteste vej over Femer Bælt er de knap 19 kilometer mellem Rødbyhavn i Danmark og Puttgarden i Tyskland. De to lande igangsatte foråret-sommeren 1995 forundersøgelser af en fast forbindelse og forbedret færgefart på dette sted. Omkostningerne til en fast forbindelse er estimeret af EU Kommissionen til mellem 20 og 35 milliarder kroner for kyst-til-kyst delen og 15 til 30 milliarder kroner for tilsluttende landanlæg. A/S Storebælt har estimeret kyst-til-kyst anlægsomkostningerne til 24 milliarder kroner i 1988-priser for en kombineret jernbane- og vejbro over Femer Bælt (to jernbanespor og en fire-sporet motorvej).

De høje omkostninger for en eventuel Femer Bælt forbindelse sammenholdt med et svagere trafikgrundlag i udgangspunktet end for Storebælt og Øresund gør det særligt vigtigt, at der etableres et dækkende beslutningsgrundlag for dette projekt. Det samme gælder, hvad angår miljø, blandt andet på grund af projektets kritiske placering med hensyn til vandudskiftningen i Østersøen.

De nævnte forhold vedrørende omkostninger, trafik og miljø betyder ikke, at en fast Femer Bælt forbindelse ikke kan vise sig at være økonomisk og miljømæssigt at foretrække frem for fortsat eller forbedret færgedrift. Det vil blandt andet afhænge af valget af konkret løsning, takstpolitik, udviklingen i færgeteknologi m.v. Men

* Panelet bestod af Bent Flyvbjerg, Nils Bruzelius og Werner Rothengatter. Panelet blev assisteret af Mette Skamris og Kim Lyng Nielsen. Panelets arbejde findes fuldt beskrevet i følgende to rapporter fra Transportrådet: *Facts About Fehmarn Belt: Fact-finding Study on a Fixed Link Across Fehmarn Belt* (Rapport nr. 95:02, Februar 1995, 83 sider) og *Fehmarn Belt - Issues of Accountability: Lessons and Recommendations Regarding Appraisal of a Fixed Link Across Fehmarn Belt* (Rapport 95:03, Maj 1995, 167 sider). Rapporterne findes på World Wide Web på følgende adresse: <http://www.ingenioeren.dk>

forholdene betyder, at det trafikale, økonomiske og miljømæssige grundlag for en fast forbindelse over Femer Bælt for nuværende ikke er entydigt. Endelig betyder de også, at den margin, som eksisterer for fejlvurderinger af økonomi og miljøeffekter, sandsynligvis er lille. De finansielle og miljømæssige risici ved projektet må med andre ord på forhånd antages at være store.

Formål

Hovedformålet med det arbejde, som er udført for Transportrådet, har været at opstille anbefalinger til, hvordan der sikres et dækkende beslutningsgrundlag og en åben og gennemskelig beslutningsproces for en eventuel fast forbindelse over Femer Bælt. Det har desuden været formålet at komme med anbefalinger til organisering og finansiering, med henblik på at sikre størst mulig økonomisk ansvarlighed og bedst mulig varetagelse af miljøhensyn, hensyn til sikkerhed og andre offentlige interesser.

Arbejdet er gennemført i tre hovedtrin. Først er erfaringerne opsummeret fra Øresunds-, Storebælts- og Kanalprojekterne og fra andre store transportinfrastrukturprojekter i Europa og resten af verden. Som et andet hovedtrin er der udviklet retningslinjer for et mere fyldestgørende beslutningsgrundlag og for større åbenhed og ansvarlighed i beslutningsprocessen for store transportinfrastrukturprojekter. I den forbindelse opstilles to alternative modeller for organisation og beslutningsproces. Som et tredje hovedtrin er opstillet konkrete anbefalinger til fremgangsmåden for Femer Bælt. I denne artikel er hovedvægten på anbefalingerne. For en gennemgang af de erfaringer, som anbefalingerne er forankret i, henvises til de to hovedrapporter om Femer Bælt.

I forhold til de danske og tyske trafikministeriers undersøgelsesarbejde for Femer Bælt er det ikke formålet at komme med specifikke forslag til yderligere undersøgelser eller med detaljerede kommentarer til de undersøgelser, som nu er igangsat. Formålet er i stedet at komme med konstruktive forslag til en samlet fremgangsmåde for etablering af beslutningsgrundlag og -proces.

Mangel på samlet strategi

De igangværende dansk-tyske forundersøgelser af en eventuel fast Femer Bælt forbindelse omfatter fire separate studier af efterspørgsel, geologi, teknik og miljø for kyst-til-kyst delen af forbindelsen. Det samlede undersøgelsesarbejde er budgetteret til 50 til 60 millioner kroner, hvoraf EU betaler halvdelen. Arbejdet varetages af de to landes trafikministerier. En første rapport forventes i slutningen af 1995. På grundlag af denne forventes det besluttet, hvilke tekniske løsningsmodeller for en fast forbindelse, som vil blive detailanalyseret (maksimum fem). Endelige rapporter fra studierne forventes i 1996 (efterspørgsel og geologi) og 1997 (teknik og miljø).

Foruden disse fire undersøgelser er yderligere forundersøgelser planlagt for følgende emner: fortsat færgedrift, landforbindelser, regionale virkninger og en samlet vurdering af alternativer (rentabilitet m.v.). Disse undersøgelser ligger endnu ikke fast i tid, men forventes gennemført før der træffes beslutning om at bygge eller ej. Endelig vil der ifølge embedsmænd muligvis blive udført samfundsmæssig cost-benefit analyse af projektet og analyser af, i hvilken udstrækning projektet bidrager til opfyldelse af nationale miljømålsætninger.

Panelet vurderer, at det undersøgelsesarbejde, som er startet, omfatter elementer, som vil være nødvendige i enhver vurdering vedrørende en mulig Femer Bælt forbindelse. Samtidig gør panelet imidlertid følgende iagttagelser:

- Der er endnu ikke fastlagt en samlet fremgangsmåde for de planlagte forundersøgelser eller for den beslutningsproces, de vil indgå i;
- De eneste retningslinjer fra politisk niveau, som ser ud til at være givet indtil videre, er, at tekniske konsulentundersøgelser skal igangsættes. Arbejde af vurderende karakter er begrænset;
- Det arbejde, som igangsættes tager ikke højde for de høje økonomiske og finansielle risici, som er forbundet med et projekt af en størrelse og kompleksitet som en eventuel Femer Bælt forbindelse. Der er ifølge embedsmænd ingen aktuelle planer for at udføre økonomisk og finansiell risikoanalyse;
- Der forelå inden arbejdets start ingen beslutninger om, hvordan forskellige interessegrupper og den brede offentlighed vil blive inddraget i projektet. Forskellige forslag var under overvejelse;
- Der ser ikke ud til at blive tale om en målstyret undersøgelses- og beslutningsproces. Der er lagt op til en proces styret af tekniske løsninger;
- Selvom det tidligere var planen, indgår overvejelser vedrørende finansierings- og organisationsmodeller ikke i kommissoriet for forundersøgelsesarbejdet;
- De danske og tyske trafikministerier har diskuteret at få den endelige vurdering af alternativer udført ved konsulenter (tysk praksis), henholdsvis selv at foretage vurderingen internt i ministerierne (dansk praksis). Ifølge embedsmænd ser det for nuværende ud til at den endelige vurdering vil blive foretaget internt i ministerierne.

Manglen på en samlet strategi og fremgangsmåde medfører efter panelets vurdering en risiko for, at undersøgelses- og beslutningsprocessen kan blive usammenhængende og udemokratisk, selvom det selvsagt er for tidligt at sige, om dette rent faktisk vil ske. Det, som imidlertid kan siges, er, at mekanismer til at forhindre en sådan udvikling ikke var udviklet og på plads ved undersøgelses- og beslutningsprocessens start. Nedenfor beskrives sådanne mekanismer.

Forslag til regeringsaftale og direktiv

Panelet anbefaler, at de danske og tyske regeringer indgår en aftale vedrørende fremgangsmåden for undersøgelses- og beslutningsprocessen for en eventuel Femer Bælt forbindelse. Dette behøver efter panelets vurdering ikke at betyde en udsættelse eller forsinkelse af de dansk-tyske undersøgelser, som er startet sommeren 1995. Disse kan og bør gennemføres som planlagt.

I Danmark er det juridiske grundlag for anlæg og drift af store transportinfrastrukturprojekter typisk en anlægslov. Givet størrelsen, kompleksiteten og de potentielle konsekvenser af Femer Bælt projektet, anbefaler panelet, at ikke blot et eventuelt anlæg

og dets drift reguleres på denne måde, men at også forundersøgelser og beslutningsprocesser gør det. Det foreslås derfor, at efter der er indgået aftale med Tyskland om fremgangsmåden for Femer Bælt, så danner denne aftale i Danmark udgangspunkt for udarbejdelsen af et direktiv eller lignende om forløb og indhold af forundersøgelser og beslutningsproces.

Nye roller for det offentlige og private

Med Øresunds- og Storebæltsprojekterne som referencepunkt anbefales følgende omfordeling af offentlige og private opgaver for en eventuel Femer Bælt forbindelse:

1. Den offentlige sektors rolle bør *styrkes* gennem en mere aktiv rolle i:
 - Involvering af interessegrupper og offentlighed i undersøgelses- og beslutningsprocessen fra begyndelsen;
 - Identifikation, fra starten i den udstrækning det er muligt, af offentlige målsætninger og krav, som projektet skal bidrage til eller opfylde;
 - Fastlæggelse, fra starten i den udstrækning det er muligt, af de økonomiske regelsæt, som skal gælde for projektet, hvis det implementeres, herunder principper for offentligt og privat engagement, for det økonomiske forhold mellem landanlæg og kyst-til-kyst anlæg, for takstpolitik og for eventuel konkurrerende færgedrift;
2. Den offentlige sektors rolle bør *svækkes* på følgende måder:
 - Lån bør ikke statsgaranteres fuldstændigt. Hvis garantier gives, bør de kun gives for en del af de samlede lån;
 - For at undgå habilitetsproblemer bør det offentlige ikke se sin primære rolle som projektmager. Det offentlige bør i stedet holde en sund afstand til projektet og til involverede aktører med henblik på en kritisk vurdering af, om projektet opfylder offentlige målsætninger og krav og er i overensstemmelse med lovgivning og andre bestemmelser vedrørende miljø, sikkerhed og økonomi;
3. Den private sektors rolle bør *styrkes* på følgende måde:
 - Privat risikokapital bør bruges til at finansiere i det mindste en del af projektet;
 - Private konsortier, som giver tilbud på eventuelt anlæg af forbindelsen bør have større mulighed for at foreslå, hvilke tekniske løsninger som bedst opfylder de målsætninger og krav, som er opstillet af den offentlige sektor;
4. Den private sektors rolle bør *svækkes* på følgende måde:
 - Private særinteresser bør begrænses i deres muligheder for at opnå ensidig indflydelse på projektet.

Fire veje til ansvarlighed

Mere specifikt anbefaler panelet følgende fire tiltag til at opnå en høj grad af ansvarlighed i undersøgelses- og beslutningsprocessen for Femer Bælt projektet. Ved ansvarlighed forstås hér sikring af et dækkende og balanceret beslutningsgrundlag af høj kvalitet, herunder blandt andet en realistisk vurdering af økonomiske, miljømæssige og andre risici ved projektet:

1. *Offentlighed.* Offentlig indsigt er generelt det vigtigste middel til at sikre ansvarlighed i den offentlige sektor. Derfor anbefaler panelet:
 - at alle dokumenter og anden information gøres offentligt tilgængelige efterhånden som de produceres. Det gælder også konsulentrapporter og deres forudsætninger, f.eks. trafikprognoser, omkostningsberegninger, miljøvurderinger og de modeller og forudsætninger, de bygger på;
 - at interessegrupper inviteres til at deltage fra starten. Det offentlige bør tage en aktiv rolle i at identificere og balancere sådanne grupper mod hinanden;
 - at offentlige høringer overvejes og bruges fra et tidligt tidspunkt i undersøgelses- og beslutningsprocessen;
 - at uafhængige ekspertvurderinger (peer reviews) bruges for de centrale aspekter af projektet, således som det kendes for miljøområdet på Øresund og Storebælt. Ekspertgrupperne bør skrive deres egne rapporter og pressemeddelelser;
 - at projektet underkastes ekstern økonomisk revision i planlægningsfasen og senere, eventuelt udført ved Rigsrevisionen;
 - at der arrangeres videnskabelige konferencer om projektet med henblik på at tilskynde vidensproduktion og -formidling;
 - at professionel ekspertise benyttes til at planlægge og gennemføre offentlighed og deltagelse. Målet bør være at informere alle relevante parter og i størst mulige omfang at inddrage dem aktivt i forløbet;

2. *Mål og krav.* I den udstrækning det er muligt, bør målsætninger og krav specificeres for projektet allerede i starten af undersøgelses- og beslutningsprocessen, d.v.s. før tekniske løsningsmodeller overvejes og før projektvurdering. Formålet er at etablere en måldrevet undersøgelses- og beslutningsproces, i modsætning til en proces domineret af diskussioner om tekniske alternativer. Panelet anbefaler:
 - at mål og krav etableres på grundlag af politiske målsætninger, lovgivning og anden offentlig regulering og praksis, for eksempel vedrørende miljø, sikkerhed og økonomi;
 - at mål og krav formuleres på måder, som er tilstrækkelig konkrete til at kunne bruges i en eventuel projektovervågning og -styring;

3. *Økonomiske regelsæt* Panelet anbefaler her en eksplicit formulering af:
 - de økonomiske regelsæt, som vil gælde for projektet i forbindelse med eventuel drift, f.eks. vedrørende forholdet mellem den offentlige og private sektor, takstpolitik, konkurrerende færgedrift og eventuelt offentligt tilskud til projektet;
 - andre økonomiske regler af betydning for projektets finansielle og økonomiske resultat; og
 - de regler, som regulerer de nødvendige supplerende investeringer i tilsluttede landanlæg, f.eks. om disse vil blive finansieret ved skattemidler eller ved indtægter fra en eventuel kyst-til-kyst forbindelse;

En fastlæggelse af de økonomiske regelsæt vil få det offentlige til nøje at overveje alle omkostninger, og hvordan de skal dækkes, før en beslutning tages. Valget af økonomisk regelsæt vil have indflydelse på finansielle og økonomiske risici ved projektet og dermed på omkostningerne, d.v.s. på centrale variable i forundersøgelser og beslutningsproces. En fastlæggelse af dette regelsæt er således en

forudsætning for gennemførelse af fyldestgørende forundersøgelser og beslutninger. Hvis en del af finansieringsbehovet for en eventuel forbindelse desuden skal dækkes ved privat risikokapital, således som panelet anbefaler det, så er en fastlæggelse af det økonomiske regelsæt og identifikation af eventuelle politiske risici ganske enkelt en nødvendig forudsætning;

4. *Risikokapital.* Panelet anbefaler, at beslutningen om at etablere en Femer Bælt forbindelse gøres betinget af, at mindst en tredjedel af kapitalen til projektet kan mobiliseres uden statsgaranti. Denne betingelse anbefales også for det tilfælde, hvor det offentlige måtte besluttet at finansiere forbindelsen delvist ved skattemidler. Resultatet ville blive en mere realistisk risikovurdering af projektet, en reduktion af risici, og en delvis flytning af risici fra den almindelige skatteborger til grupper (investorer), som bedre er i stand til at beskytte sig mod risici.

Desuden ville presset for præstation øges, idet långivere og eventuelle private aktionærer samt analytikere på kapitalmarkedet ville følge og overvåge projektet. En yderligere fordel er, at rollerne for de involverede parter ville blive klarere på denne måde. Endelig skal det understreges, at deltagelsen af risikokapital ikke betyder, at den offentlige sektor afgiver eller reducerer kontrollen med projektet. Tværtimod betyder det, at den offentlige sektor kan udøve sin rolle mere effektivt som borgerens garant for at miljømæssige, sikkerhedsmæssige og økonomiske hensyn er taget i tilstrækkeligt omfang, og som garant for en balanceret og demokratisk undersøgelses- og beslutningsproces.

Privat kontra offentligt anlæg og drift

Panelet anbefaler at både koncession og statsejet virksomhed overvejes som mulige organisationsmodeller for en eventuel Femer Bælt forbindelse. Uanset hvilken model, som vælges, bør den omfatte de fire tiltag for større ansvarlighed listet ovenfor. I hovedrapporterne fra panelets arbejde er undersøgelses- og beslutningsprocessen beskrevet for hver af de to modeller, incl. forslag til rapportering, deltagelse m.v.

Panelet finder, at spørgsmålet om, hvorvidt en koncessionsmodel er relevant for en eventuel Femer Bælt forbindelse eller ej, bør undersøges nærmere. En koncessionsmodel vil blandt andet give det offentlige gode muligheder for at holde projektet i arms længde og for at undgå dobbeltrollen som både projektmand og som den, der skal kontrollere, om projektet lever op til politiske og lovbestemte krav til miljø, sikkerhed m.v. med de habilitetsproblemer, dette kan medføre. Og givet det forhold, at transport over Bæltet kan organiseres, og i dag er organiseret, som en kommerciel aktivitet, og givet at der også med en fast forbindelse vil være konkurrerende ruter mellem Skandinavien og kontinental-Europa, så vurderer panelet, at en koncessionsmodel sandsynligvis vil være et relevant alternativ for Femer Bælt.

Panelet anfører imidlertid to forbehold med hensyn til en koncessionsmodel. For det første forudsætter anvendelse af denne model fuld opbakning fra de involverede regeringer. Den grundlæggende idé er, at alle vigtige forhold vedrørende projektet tænkes igennem på forhånd, og at der udarbejdes entydige strategier for deres håndtering, før der tages endelig beslutning om etablering af projektet og før underskrivning af en eventuel koncessionsaftale. Hvis de danske og tyske regeringer er i tvivl med hensyn til relevansen og værdien af koncessionsmodellen, eller hvis der er stærk politisk

modstand mod denne model i de to lande, så vil det sandsynligvis ikke være klogt at bruge den for en mulig Femer Bælt forbindelse.

For det andet er det afgørende ved brug af koncessionsmodellen, at interesserne bag et muligt koncessionsselskab er langsigtede, og ikke blot er knyttet til anlæg af projektet, og at disse interesser er solidt manifesteret i ejerskabs- og ledelsesstrukturen fra første færd. Hvis denne situation ikke kan etableres, vil det sandsynligvis heller ikke være tilrådeligt at bruge koncessionsmodellen.

Økonomisk og finansiel risikovurdering er afgørende

En central erfaring vedrørende forundersøgelser af store transportinfrastrukturprojekter er, at estimaterne af omkostninger, efterspørgsel, rentabilitet, m.v. for sådanne projekter ofte er særdeles usikre. For eksempel viser panelets gennemgang af data fra et stort antal projekter, incl. Øresunds-, Storebælts- og Kanalforbindelsen:

1. at overskridelser af omkostninger på 50 til 100 procent i faste priser er almindelige, mens overskridelser over 100 procent ikke er ualmindelige;
2. at trafikprognoser, som rammer 20 til 70 procent ved siden af den faktiske udvikling, er almindelige;
3. at estimater af projekters rentabilitet ofte er overoptimistiske i en grad, så prognosticeret rentabilitet er afgørende forskellig fra faktisk rentabilitet.

Disse forhold betyder ikke, at rentable projekter og projekter, som udviser "god praksis" med hensyn til prognoser, ikke eksisterer. Endnu mindre betyder de, at den gængse praksis ved forundersøgelser og projektvurdering ikke kan forbedres betydeligt. Derimod betyder de, at et omfattende og vedholdende problem eksisterer vedrørende pålideligheden af estimater af omkostninger, efterspørgsel og rentabilitet. Og det er et problem, som ikke kan forklares alene ved utilstrækkelige prognosemetoder.

På den baggrund anbefaler panelet følgende for Femer Bælt projektet:

1. at der som en del af arbejdet med forundersøgelser gennemføres en finansiel og økonomisk risikoanalyse baseret på det, som panelet kalder MLD-princippet (mest sandsynlig udvikling, *most likely development*). En sådan analyse identificerer type og omfang af risici sammen med de mest risikable dele af projektet med henblik på at reducere risici og fordele dem på de parter, som bedst er i stand til at styre dem. Risikoanalyse er forskellig fra og bør ikke forveksles med følsomhedsanalyse;
2. at der som led i denne risikoanalyse udarbejdes "værste tilfælde" scenarier med henblik på at vise de økonomiske konsekvenser af den værste tænkelige udvikling i projektet. Erfaringerne med oversvømmelse og brand i Storebæltstunnelen og med de kraftige omkostningsstigninger på Kanaltunnelen understreger vigtigheden af dette punkt;
3. at det sammen med forundersøgelser og risikoanalyse overvejes, hvilke institutionelle, organisatoriske og finansielle arrangementer som skal gælde for anlæg og

drift i tilfælde af, at det besluttes at bygge. Risici og omkostninger vil være afhængige af disse arrangementer;

4. at der ikke gives fuldstændig statsgaranti af lån til projektet. En sådan garanti reducerer ikke risikoen ved projektet, men flytter den blot fra långivere til skatteydere, og vil dermed sandsynligvis øge den samlede risiko og omkostning ved projektet.

Risici kan ikke elimineres fra projekter af en størrelse og kompleksitet som en eventuel fast Femer Bælt forbindelse, men de kan erkendes og reduceres gennem grundig identifikation, og gennem fordeling til de grupper i samfundet, som er bedst i stand til at styre og gardere sig imod risici.

Miljøvurdering

Erfaringerne med miljøvurderinger peger på, at der er problemer med omfang, timing og pålidelighed af sådanne vurderinger. Panelets anbefaling vedrørende miljø er, at for Femer Bælt projektet bør fremgangsmåden fastlagt i EU-direktiv 85/337 med senere ændringer udvides og gøres klarere. Det anbefales, at der som led i den foreslåede aftale mellem Danmark og Tyskland fastlægges mere operationelle bestemmelser for miljøundersøgelser og -vurdering. Det anbefales i den forbindelse at tage følgende fire hensyn:

- at udføre miljøundersøgelser på et tidligt tidspunkt parallelt med andre undersøgelser;
- at etablere klare vurderingskriterier med hensyn til miljøeffekter;
- at etablere mål og krav, hvis opfyldelse kan måles og kontrolleres ved hjælp af videnskabelige metoder, og som vil have gyldighed i eventuelle juridiske processer;
- at tage højde for offentlighed og deltagelse i miljøvurdering og -kontrol, incl. i fastlæggelsen af vurderingskriterier og mål og krav.

Som led i en sådan operationalisering af miljøvurdering og -kontrol anbefales det yderligere:

1. at den konkrete fremgangsmåde ved miljøvurdering fastlægges, inden der tages beslutninger om tekniske løsninger;
2. at et ensartet system for miljøvurdering anvendes på alle tekniske løsninger;
3. at der anvendes en tilgang til miljøvurdering, som sætter sandsynlighed på de vigtigste effekter og deres omfang. Risikoanalyse bør udføres for miljøeffekter, med henblik på at øge pålideligheden af resultater. Den valgte tilgang bør imidlertid være simpel, erfaringsbaseret og gennemskuelig, således at den ikke komplicerer beslutningsprocessen og vanskeliggør offentlighed og deltagelse;

4. at regionale og langsigtede forhold inddrages i miljøvurderingen sammen med system-virkninger, blandt andet ved at se projektet i sammenhæng med andre store projekter i området (f.eks. Storebælt og Øresund);
5. at der med udgangspunkt i de positive erfaringer fra Øresund og Storebælt etableres et uafhængigt, internationalt ekspertpanel til overvågning af projektets miljødel;
6. at der etableres mekanismer til monitoring og kontrol af miljøeffekter under eventuelt anlæg og drift, således som det er tilfældet for Øresund og Storebælt. Disse mekanismer bør omfatte offentlighed og deltagelse.

Marginalt bidrag til økonomisk vækst

Det hævdes ofte, at store transportinfrastrukturprojekter giver væsentlig økonomisk vækst og øget beskæftigelse, regionalt, nationalt og eventuelt internationalt. På grundlag af en gennemgang af eksisterende undersøgelser af denne tese vurderer panelet, at dette ikke er korrekt. Udviklingseffekterne af transportinfrastrukturprojekter er typisk marginale eller ikke-eksisterende. Årsagen er, at i moderne økonomier udgør transportomkostningerne en marginal del af den endelige pris på varer og tjenesteydelser.

Eksisterende studier af de regionale virkninger af en eventuel fast Femer Bælt forbindelse underbygger denne konklusion. På den baggrund vurderer panelet, at det næppe er i denne sammenhæng ressourcerne til forundersøgelsesarbejdet for Femer Bælt vil gøre størst gavn.

Dog kan der være grund til at undersøge særligt lokalt orienterede virkninger, f.eks. i forbindelse med eventuel nedlæggelse af færgedrift. For selvom de regionale virkninger er små i forhold til den samlede økonomi, kan virkningerne geografisk og socialt være fordelt på en måde, hvor enkelte lokalsamfund og samfundsgrupper rammes særligt hårdt. Panelet anbefaler, at sådanne forhold undersøges, og at det vurderes, om kompensation kan og bør komme på tale.

* * * * *

Med panelets anbefalinger er det forsøgt at tage højde for de betydelige økonomiske, finansielle og miljømæssige risici, som er forbundet med et projekt af en størrelse og kompleksitet som en eventuel fast Femer Bælt forbindelse. Der er endvidere lagt vægt på, at den anbefalede fremgangsmåde indeholder den gennemskuelse og de mekanismer til balancering af forskellige interesser og de incitament til ansvarlig ressourceanvendelse, som kan sikre en demokratisk beslutningsproces og en effektiv anvendelse af samfundets midler i overensstemmelse med vedtagne politikker for miljø, sikkerhed m.v.

Afslutningsvis skal det nævnes, at panelet med sit arbejde ikke har taget stilling for eller imod en eventuel Femer Bælt forbindelse, eller til udformningen af en sådan. Det er panelets opfattelse, at der endnu ikke er tilstrækkeligt grundlag for en sådan stillingtagen. Formålet med arbejdet er derfor alene at bidrage til, at grundlaget og processen for en balanceret stillingtagen kan etableres.