

Kortlægning af udfordringer vedrørende offentlig-privat partnerskab (OPP)

København den 31. marts 2008

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING.....	3
2. AFGRÆNSNING.....	3
3. OVERSIGT OVER MULIGHEDER OG RISICI VED OPP	3
4. FORSKELLIGE TYPER AF OPP.....	5
4.1. TYPE 1: ”SKOLEBYGGERI”	5
4.2. TYPE 2: VEJPROJEKT.....	6
4.3. TYPE 3: PRIMÆRT KOMMERCIELT PROJEKT.....	7
5. FORSKELLIGE UDFORDRINGER I RELATION TIL OPP.....	8
5.1. SKATTE- OG MOMSREGLER	8
<i>Skattemæssige afskrivninger</i>	9
<i>Momsfradrag</i>	11
5.2. LÅNEREGLERNE	13
5.3. KOMMUNALRETTLIGE PROBLEMSTILLINGER.....	15
5.4. UDBUDSRETTLIGE PROBLEMSTILLINGER.....	17
5.5 KONTAKTLIGE PROBLEMSTILLINGER	19
5.6. PROCESSUELLE PROBLEMSTILLINGER	21
BILAG 1 - EKSEMPLER PÅ OPP-PROJEKTER.....	24
BILAG 2 - STATSLIGE INITIATIVER.....	31
BILAG 3 - UDENLANDSKE ERFARINGER.....	33

1. Indledning

Baggrunden for denne kortlægning er den stigende kommunale interesse for offentlige-private partnerskaber (OPP) som et instrument blandt flere til at håndtere kommunale anlægsprojekter. Det giver et øget behov for en nærmere afklaring af, hvilke udfordringer instrumentet i sig selv rejser.

Nogle af problemstillingerne er velkendte og handler om reglerne på særligt skatte- og låneområdet. Det er derfor i forbindelse med økonomiaftalen for 2008 aftalt at afdække: ”... om der er forhold i de kommunale låneregler og bestemmelser om deponering som bør overvejes i relation til gennemførelsen af sådanne samarbejdsprojekter, herunder spørgsmålet om deponering for moms på byggeri og tidspunktet for deponering”.

På denne baggrund vil det ikke på nuværende tidspunkt give mening, at KL skriver en vejledning i, hvordan man bruger OPP, idet dette forudsætter en højere grad af afklaring vedrørende rammebetingelserne. KL har i stedet valgt at lave en kortlægning af de udfordringer, der knytter sig til anvendelsen af OPP. Formålet med kortlægningen er således at samle og formidle den viden, der findes i både kommunerne og i KL om emnet.

2. Afgrænsning

Hvad er et OPP? I det følgende defineres OPP, som en kontrakt mellem en eller flere offentlige parter og en eller flere private parter, der omfatter både koncept/projektering, anlæg, drift, finansiering af et byggeri, en vej eller lignende.

Den situation, at den offentlige og private part i stedet for at indgå en kontrakt danner et fælles selskab med offentlig og privat deltagelse, vil vi ikke komme nærmere ind på i denne sammenhæng.

Offentlig-private samarbejder, der indeholder både koncept/projektering, anlæg og drift, men ikke et finansieringselement, vil ikke blive behandlet særskilt i denne sammenhæng, da vi har valgt at fokusere på OPP i snæver forstand.

3. Oversigt over muligheder og risici ved OPP

I dette afsnit er skitseret en kortfattet opstilling af en række af de principielle muligheder og risici, der kan føre til, at OPP kan være mere eller mindre attraktiv til løsning af visse typer opgaver. Det er vigtigt at understrege, at den konkrete betydning af den enkelte mulighed hhv. risiko afhænger af projektets karakter og indhold mv.

Principielle muligheder og risici ved OPP:

Muligheder	Risici
<p>Der sikres et samlet og entydigt ansvar hos OPP-konsortiet for opførelse, vedligehold af bygninger samt evt. driftsfunktioner.</p>	<p>Lang kontrakt. Binding på et bestemt drifts-, vedligeholdelses- og serviceniveau, der i kontraktperioden derfor ikke er tilgængelig som politisk styringsredskab.</p>
<p>Mulighed for bedre langsigtet totaløkonomi, når ansvaret for anlæg og drift sammentænkes i en kontrakt. Dvs. når der fra starten bygges i en god kvalitet, og at der løbende sker en vedligeholdelse.</p>	<p>OPP projekter indebærer en afklaring af moms for byggeri, jf. overvejelser om skattemæssigt ejerskab.</p>
<p>Systematisk håndtering af risici (risikodeling) mellem kommunen og OPP-konsortiet, og internt mellem OPP-konsortiets aktører.</p>	<p>OPP projekter er omfattet af deponeringspligt. En særlig lånepulje kan ansøges, og der kan ansøges om deponeringsfritagelse.</p>
<p>Mulighed for at sammentænke kommunale og private opgaver i nye innovative løsninger med fokus på, hvilke faciliteter og forhold, der skal være til rådighed i den færdige bygning frem for konkrete løsningskrav.</p>	<p>Lav fleksibilitet i forhold til justering af økonomi.</p>
<p>Kan fremme innovation og nytænkning hos den private leverandør.</p>	<p>Svært at udarbejde outputbaserede kravspecifikationer – specielt ved varetagelse af driftsopgaver i et langt sigte.</p>
<p>Brug af ekstern finansiering kan lægge et større pres på OPP-konsortiets entreprenør og driftsherre med hensyn til at bygge ordentligt og sikre en ordentlig performance, således at investors risici minimeres.</p>	<p>Sammentænkningen af private og kommunale opgaver komplicerer OPP yderligere.</p>
	<p>Markedet er ikke endnu fuldt udviklet i Danmark. Få OPP-selskaber.</p>
	<p>Risiko for mistede omkostninger til foranalyse mv., fx hvis SKAT ikke vurderer, at den private part har et reelt skattemæssigt ejerskab, jf. drøftelsen af moms på byggeri.</p>

4. Forskellige typer af OPP

Der findes en række forskellige OPP-projekter, der allerede er igangsat. Det er forskelligt hvor langt de enkelte projekter er nået. Kun et er pt. nået så langt, at byggeriet står færdigt (Trehøje skole). En ikke-udtømmende liste over hvilke OPP-projekter, der er færdige (i relation til byggeriet), igangsat eller under overvejelse, fremgår af bilag 1.

Vi har valgt i det følgende, at definere tre forskellige hovedtyper af OPP'er. Formålet med opdelingen er, at vi i de efterfølgende afsnit kan analysere hvorledes de enkelte udfordringer – fx låneregler, udbudsregler mv. – påvirker de tre forskellige hovedtyper af OPP.

- Type 1: ”Skolebyggeri”
- Type 2: Vejprojekt
- Type 3: Primært kommercielt projekt

4.1. Type 1: ”Skolebyggeri”

Betegnelsen skolebyggeri anvendes uanset, at denne type omfatter andre former for byggeri end skoler. Typen er karakteriseret ved, at byggeriet skal anvendes til løsning af en klassisk offentlig opgave. Eventuelle kommercielle aktiviteter vil derfor have marginal karakter (fx en cafe).

Eksempler: Skolen i Herning Kommune (tidligere Trehøje Kommune), en ny skole på Langeland og Rigsarkivet.

Skolen i Trehøje. Herning Kommune har bygget en folkeskole til ca. 700 elever og tilhørende SFO-ordning i et offentlig-privat partnerskab (OPP). Opgaven blev udbudt i konkurrencepræget dialog. Herning Kommune forventer at opnå omkostningsbesparelser på vedligehold, rengøring, el, vand og varme grundet OPP-selskabets mulighed for at optimere ud fra en totaløkonomisk tankegang. Sagsbehandlingen vedr. moms og afskrivninger tog 1½ år.

Tidligere har denne type af byggerier primært været gennemført som offentlige byggerier – og kun i få tilfælde med en kombineret bygge- og driftskontrakt.

I forhold til denne type af projekter er det derfor relevant at se på, hvornår der er flere fordele (eller færre ulemper) forbundet med at invitere en privat part ind i projektet gennem en OPP-model (dvs. inklusiv finansiering), frem for at gennemføre det som et traditionelt offentligt byggeri – evt. gennem et samlet udbud af opgaven, hvor også driftsdelen medtages.

4.2. Type 2: Vejprojekt

Vejprojekterne er udskilt som en særskilt gruppe, idet ejerskabet til vejene og det forhold, at der kan være tale om delvis statslig finansiering gør, at der er tale om en selvstændig gruppe af projekter.

Eksempler: Aalborg Kommunes vejprojekt, der pt. er under overvejelse og Vejdirektoratets projekt i Sønderjylland (se nedenfor).

Motorvejen i Sønderjylland. Vejdirektoratets OPP-projekt i Sønderjylland drejer sig om etablering af en motorvej på strækningen Kliplev-Sønderborg. Det drejer sig om en ca. 25 km. motorvej, der skal anlægges fra den eksisterende motorvej E45.

Oprindeligt var der tale om et projekt, som blev planlagt af Sønderjyllands Amt, men da det blev besluttet, at amterne skulle nedlægges, blev det aftalt mellem amtsborgmestrene og transportministeren, at staten (Vejdirektoratet) skulle overtage projektet. Dette skete i begyndelsen af 2006 og det blev besluttet, at projektet skulle være et OPP-projekt, som også planlagt af amtet.

Efter overtagelse af projektet har de skatte- og momsmæssige forhold været undersøgt og i denne forbindelse muligheden for privat ejerskab af vejen.

Vejdirektoratet vurderer imidlertid, at det muligvis er mest hensigtsmæssigt, at det offentlige beholder ejerskabet. Dette begrundes med, at det dels forekommer mest naturligt, at ejerskabet bliver i offentlig regi, når der er tale om et illikvidt aktivt som en motorvej, dels for at undgå, at der ikke opstår en lovmæssig udefineret situation i forhold til den nu gældende vejlovgivning. I forbindelse med lignende projekter i fx Norge og Holland har det offentlige ejerskab også været fastholdt.

Ifølge tidsplanen vil der være prækvalifikation til projektet i løbet af sommeren 2008 og projektet udbudt i efteråret 2008. Der stiles mod en kontraktunderskrivelse med den udvalgte private OPP-part i 2. halvdel af 2009. Der ventes at blive tale om en kontrakt med 30 års løbetid.

Afhængigt af, hvilken type vej, der er tale om, kan der være et spørgsmål om statslig medfinansiering af et kommunalt vejprojekt. Det er derfor særligt for denne type OPP, at der godt kan være tale om 2 offentlige parter.

Et andet forhold, der er særligt ved OPP-projekter på vejområdet, er ejerskabet til vejen. Det skal her afklares, om kommunen kan fraskrive sig ejerskabet til vejen i perioden under og efter kontrakten (hvilket er et af de spørgsmål der har betydning for den skattemæssige behandling) jfr. lovgivningen på vejområdet. Vejdirektoratet har i forbindelse med motorvejen i Sønderjylland vurderet, at det muligvis er mest hensigtsmæssigt, at det offentlige beholder ejerskabet.

Vejene er at betegne som illikvide projekter, idet vejen ikke kan sælges efterfølgende pga. kommunens status som vejmyndighed. Dette står i kontrast til andre OPP-

projekter, der kan betegnes som likvide, idet anlægget kan sælges efter kontraktens udløb.

Hvis man skal se på hvad alternativet er til et OPP-projekt vedr. et vejanlæg, vil det klassiske alternativ være at bygge vejen selv, og derefter evt. lave et funktionsudbud - dvs. et udbud, hvor vedligeholdelsen af vejen udbydes med en meget langvarig kontraktlængde.

Det er derfor i forhold til denne type projekter relevant at se på, hvornår der er større fordele (eller færre ulemper) forbundet med at gennemføre et vejanlæg som et OPP-projekt, frem for som et traditionelt offentligt byggeri jf. ovenfor.

4.3. Type 3: Primært kommercielt projekt

Denne type af OPP-projekter er i modsætning til de to ovenstående karakteriseret ved at en del af aktiviteten – muligvis endda hovedparten – ikke er en offentlig opgave.

Eksempler: Odense Kommunes Musik- og Teaterhus. Projekter under overvejelse: en multiarena i Århus Kommune, Aalborg Kommunes P-anlæg, Gentofte Kommune sportspark, Hillerød Kommunes sundhedscenter, Næstved Arena.

Odenses Musik- og Teaterhus. Den 8. juni 2005 vedtog Odense byråd at udbyde det nye Musik- og teaterhus som et OPP-projekt, hvor den private part er ansvarlig for byggeri, finansiering, bygningsvedligeholdelse og -drift samt visse serviceydelser. Odense Kommune bidrager med 90 mio.kr., som betaling for den kommunale brugsret, samt med værdien af byggegrunden. Det nye hus skal bl.a. indeholde Det Fynske Musikkonservatorium. En del af huset tænkes derfor udlejet til Det Fynske Musikkonservatorium på en længerevarende kontrakt af 25 år. Den øvrige del er undergivet den private parts frie råderet. Odense Kommune skal dog en del af året – evt. i en nærmere aftalt årrække – have ret til at disponere over hele eller dele af huset. Som udbudsform har Odense Kommune valgt den 'konkurrenceprægede dialog'. Odense Kommune udsendte i maj 2006 udbudsbekendtgørelse (i august samme år blev det besluttet, at udbuddet skulle gå om). Ved ansøgningsfristens udløb, var der indkommet 6 ansøgninger om prækvalifikation. Herefter blev der afsat ca. et år til at finde den rigtige løsning for det fremtidige Musik- og Teaterhus (dialogproces). Efter dialogprocessen sendte Odense Kommune udbudsmateriale ud til 2 tilbudsgivere med frist for afgivelse af tilbud d. 3. marts 2008. Byggeriet forventes igangsat i 2009 med henblik på ibrugtagning 2011-12. Kommunen har søgt Velfærdsministeriet om dispensation fra kravet om deponering i lånebekendtgørelsen (se bilag 1).

Der vil være en gradvis overgang fra type 1 projekter, hvor der er tale om et mere klassisk offentligt byggeri til type 3 projekter, hvor byggeriet indeholder både kommunale og kommercielle aktiviteter. Der vil typisk også i det klassiske byggeri kunne være en mindre grad af kommerciel aktivitet i form af fx en cafe.

Tidligere har denne type projekter primært været udformet som traditionelle brugsaftaler, hvor kommunen i relation til fx et conferencecenter har indgået en langvarig brugsaftale (lejeaftale) vedrørende en del af byggeriet svarende til kommunens behov. I den forbindelse har der også kunnet stilles krav til byggeriet med henblik på at sikre, at det ville være velegnet – ikke kun til det private, men også til det offentlige formål.

I et type 1-projekt er hovedspørgsmålet hvornår, det giver mening at lade en privat part indgå i projektet gennem en OPP model, mens hovedspørgsmålet i et type 3-projekt er, i hvilke situationer det er en fordel, at den offentlige part går ind i projektet gennem en OPP-model.

Eller sagt på en anden måde – hvornår OPP-modellen giver større fordele (eller færre ulemper) end at lade private opføre byggeriet og alene indgå via en langvarig lejeaftale kombineret med krav til byggeriet med henblik på at sikre, at det vil være velegnet til det offentlige formål.

5. Forskellige udfordringer i relation til OPP

I dette afsnit behandler vi nogle af hovedudfordringerne i forhold til anvendelsen af OPP:

- Skatte- og momsregler
- Låneregler
- Kommunalretlige problemstillinger
- Udbudsretlige problemstillinger
- Kontraktlige problemstillinger
- Processuelle problemstillinger.

5.1. Skatte- og momsregler

På nuværende tidspunkt er en række væsentlige økonomiske forhold i relation til OPP-projekter ikke fuldt afklarede. Det skyldes formentlig, at der endnu kun er gennemført få egentlige OPP-projekter. Der er således ikke udviklet en fast praksis for, hvordan spørgsmålene om skat og moms i relation til OPP-projekter skal håndteres.

Det betyder, at en række spørgsmål skal afklares fra projekt til projekt, hvilket er med til at øge usikkerheden omkring konstruktionen. En del af problemstillingen knytter sig til, at der er forskellige regler for skat og moms i henholdsvis den offentlige og den private sektor.

Ejeren af aktivet (bygning m.v.). De uafklarede problemstillinger knytter sig hovedsageligt til, hvilken part i OPP-konstruktionen, der kan anses som værende ejer af OPP-aktivet i anlægs- og driftsfasen. Når der er tale om en privat ejer, giver ejer-

skabet af aktivet mulighed for en række skattemæssige afskrivninger, såfremt der er tale om afskrivningsberettigede aktiver.

I relation til den økonomiske del af OPP-konstruktionerne er ejer- og skattespørgsmålet derfor fremhævet som væsentligt for totaløkonomien. Spørgsmålet i denne sammenhæng er overordnet, hvorvidt OPP-selskabet i skattemæssig henseende kan anses som ejer af bygninger, inventar m.v.

Udlejning af aktivet. Tilsvarende er også momsforhold blevet fremhævet som et økonomisk nøglespørgsmål. OPP-konstruktionerne omhandler ofte anlæg og udlejning af bygninger. I relation til moms er spørgsmålet, om de ydelser OPP-selskabet leverer, er momspålagte eller OPP-selskabet eventuelt kan lade sig frivilligt momsregistrere. Spørgsmålet er relevant, idet en momsregistrering giver OPP-selskabet mulighed for at fratække momsen af udgifter til indkøb af fx materialer i det omfang, de er anvendt til den momsregistrerede aktivitet.

Spørgsmålene om adgang til skattemæssige afskrivninger på OPP-aktivet og tilladelse til frivillig momsregistrering af virksomheden med udlejning af OPP-aktivet afgøres på baggrund af, hvorvidt OPP-selskabet i kontraktens løbetid kan anses som ejer i skatte- og momsmæssig henseende af OPP-aktivet.

I de følgende to afsnit behandles skatte- og momsspørgsmålene mere indgående.

Skattemæssige afskrivninger

Ejerskabet af aktivet i anlægs- og driftsperioden er som nævnt ovenfor væsentligt og interessant, idet OPP-selskabet, hvis det kan anses for at være den reelle ejer af aktivet i perioden, har mulighed for at foretage skattemæssige afskrivninger på bygninger og inventar m.v.

Ejerskabsspørgsmålet er særligt interessant og relevant i OPP-konstruktionen, da en del af de projekter, der på nuværende tidspunkt er gennemført eller skitseret, indeholder en mulighed eller en pligt for den offentlige part til at købe aktivet, når OPP-kontrakten udløber. Denne tilbagekøbsret/-pligt betyder, at det reelle ejerskab over aktivet kan være svært at placere.

For at OPP-selskabet kan foretage skattemæssige afskrivninger på OPP-aktivet er det en betingelse, at OPP-selskabet i kontraktens løbetid kan anses som ejer af OPP-aktivet i skattemæssig henseende.

Vurderingen af, hvorvidt OPP-selskabet har det civilretlige – og dermed det skatteretlige ejerskab til OPP-aktivet, sker på baggrund af en samlet realitets- og helhedsbedømmelse af det konkrete OPP-projekt. Skattemyndighederne har behandlet flere konkrete henvendelser, og har i deres samlede vurdering af spørgsmålet om ejerskab af OPP-aktivet bl.a. inddraget følgende forhold i vurderingen:

- Hvem der har tabsrisikoen/gevinstmuligheden i opførelsesfasen
- Hvem der har den faktiske og retlige råden over aktivet i aftaleperioden
- Hvem der har tabsrisiko/gevinstmulighed i driftsfasen
- Hvem der har tabsrisiko/gevinstmulighed vedr. aktiverne ved kontraktens ophør

Alle disse momenter inddrages og afvejes indbyrdes overfor hinanden i en samlet bedømmelse af ejerskabsplaceringen. Det er således ikke på nuværende tidspunkt muligt at lave en præcis oversigt over, hvilke(n) modeller, der sikrer ejerskabsstatus og afskrivningsadgangen for OPP-selskabet.

Særligt spørgsmålet om placeringen af råderetten over OPP-aktivet ved kontraktens ophør synes dog at have stor betydning for den samlede vurdering. I en konkret afgørelse fra Skatterådet angives, at spørgsmålet om ejendomsrettens endelige placering efter kontraktperiodens ophør vejer særligt tungt i praksis. Det fremføres således at, ”hvis lejerens utvivlsomt skal overtage ejendommen ved lejeperiodens udløb, er udgangspunktet efter praksis, at ”lejer” anses for ejer”

I den konkrete sag vedrørende Rigsarkivet, indeholdt OPP-kontrakten en klausul om både ret og pligt for den offentlige part til at købe bygninger og inventar m.v. efter kontraktens udløb (30 år). På trods af dette bekræftede Skatterådet, at OPP-selskabet kan anses som ejer af bygninger m.v., og dette forhold kan således ikke alene tillægges afgørende vægt for vurderingen af ejerforholdet. Afgørelsen blev begrundet med henvisning til, at prisen for OPP-aktivet beregningsmæssigt tilstræber at udgøre en markedsværdi på overdragelsestidspunktet.

En tilbagekøbspligt kan således ikke alene entydigt bruges til at placere ejerforholdet. Det er væsentligt, hvordan en eventuel tilbagekøbspligt er indrettet. I afgørelsen af, hvor ejerskabet ligger, vurderer Skatterådet, at den pris, der eventuelt aftales for aktivet ved kontraktperiodens ophør, er af væsentlig betydning for spørgsmålet. Skatterådsafgørelsen angiver således to yderpositioner for, hvordan en tilbagekøbsret kan være indrettet.

I den ene yderposition angives en situation, hvor OPP-aktivet handles til markedspris efter kontraktens udløb. Her fører praksis til, at OPP-selskabet anses for ejer, idet der vil være en væsentlig tabsrisiko/gevinstmulighed for OPP-selskabet.

I den anden yderposition angives en situation, hvor OPP-selskabet skal overdrage aktivet til lejer til en uforholdsmæssig og urealistisk lav pris. I en sådan situation vil OPP-selskabet være frataget den væsentligste tabsrisiko/gevinstmulighed, og samtidig betyder den lave pris, at lejer må betragtes som den reelle ejer af OPP-aktivet.

Der kan dog ikke modsat argumenteres, at fraværet af en tilbagekøbspligt automatisk leder til den afgørelse, at OPP-selskabet kan betragtes som ejer af OPP-aktivet i kontraktperioden. Uden en tilbagekøbspligt er der en overhængende risiko for, at

OPP-selskabet indregner afskrivningen af anlægsomkostningerne i beregningen af den ydelse, som det offentlige skal betale i OPP-kontraktens løbetid.

Det kan således ikke entydigt siges, at en offentlig tilbagekøbspligt (eller mangel på samme) ved kontraktperiodens udløb betyder, at OPP-aktivet i ejermæssig forstand kan siges at være offentligt i hele kontraktperioden. Hvorvidt dette er tilfældet afhænger af, hvordan en eventuel tilbagekøbspligt er udformet.

Ejerspørgsmålet afgøres samlet set på baggrund af en konkret vurdering, der skal foretages aktiv for aktiv på baggrund af den opstillede kontrakts vilkår. Skatterådets afgørelser viser dog, at OPP-projekter også skattemæssigt kan lade sig gøre, men at det beror på en konkret vurdering, om OPP-selskabet kan anses som ejer.

Momsfradrag

I relation til momsområdet er det primært spørgsmålet om OPP-selskabets adgang til at fratække udgifter til moms i forbindelse med anlæggelsen af OPP-aktivet, der påkalder sig opmærksomhed. Det er således i alle deltagende parter i et OPP-projekts interesse at undgå eller minimere momsudgifterne i projektet for at holde den samlede projektprijs nede.

Som udgangspunkt vil OPP-selskaber ikke være direkte omfattet af *Lov om konkurrencemæssig ligestilling mellem kommuners og regioners egenproduktion og køb af ydelser hos eksterne leverandører i relation til udgifter til merværdiafgift m.v. samt om Momsfondet*, idet der hverken er tale om en kommune eller region. Der er nærmere tale om et privat selskab, der leverer ydelser til kommunen. Problemstillingen om muligheden for momsafløftning knytter sig derfor i højere grad til, at de ydelser OPP-selskaber leverer, typisk ikke er momsbelagte.

At de leverede ydelser typisk ikke er momsbelagte betyder som udgangspunkt, at OPP-selskabet ikke har mulighed for at afløfte udgifterne til købsmoms i forbindelse med anlæggelsen af OPP-aktivet. Dette medfører en fordyrelse af projektet i sammenligning med et rent kommunalt anlægsprojekt, hvor kommunen via momsrefusionsordningen har mulighed for at afløfte momsudgifterne.

Men OPP-selskabet kan i nogle tilfælde opnå adgang til at fradrage udgifterne til købsmoms ved frivilligt at lade sig momsregistrere i henhold til merværdiafgiftsloven. Hvis OPP-selskabet kan lade sig frivilligt momsregistrere betyder det, at de ydelser, OPP-selskabet leverer, skal pålægges moms, men samtidig får OPP-selskabet adgang til at fradrage udgifterne til købsmoms. Samlet set giver denne løsning således en bedre totaløkonomi i OPP-selskabet.

Ligheder og forskelle på de to situationer, hvor OPP-selskabet henholdsvis er momsregistreret og ikke er momsregistreret er gengivet i nedenstående tabel.

	OPP-selskabet	
	Momsregistreret	Ikke- momsregistreret
Moms på indkøb af varer	Ja	Ja
Mulighed for at fradrage moms på indkøb af varer	Ja	Nej
Moms på OPP-selskabets leverede ydelser	Ja	Nej
Kommunal mulighed for at afløfte moms ved betaling	Ja	Nej

Hvis OPP-selskabet er momsregistreret betyder det, at det har mulighed for at fradrage de udgifter, der er til moms ved indkøb af varer og materialer. Samtidig betyder det, at den regning for OPP-selskabets leverede ydelser, der sendes videre til kommunen, skal pålægges moms. Kommunen har dog mulighed for at afløfte denne udgift.

Hvis OPP-selskabet modsat ikke er momsregistreret, er der ikke mulighed for at fradrage udgiften til moms ved indkøb, se dog nedenfor. Samtidig skal regningen, der sendes til kommunen, ikke direkte pålægges moms. Det må dog antages, at selskabet via den regning, der sendes videre, får dækket de udgifter, der er til moms ved indkøb. Idet dette ikke fremgår af regningen, har kommunen ikke mulighed for at få beløbet refunderet. Dermed bliver de samlede udgifter i projektet højere.

Vurderingen af, om OPP-selskabet frivilligt kan lade sig momsregistrere, afhænger blandt andet af karakteren af de ydelser, som OPP-selskabet leverer, og hvorvidt OPP-selskabet i kontraktperiodens løbetid kan anses som ejer af OPP-aktivet i momsmæssig henseende, jf. de kriterier, der også lægges til grund ved vurderingen af ejerskabet i en skattemæssig henseende.

Langt de fleste OPP-projekter, der enten er gennemført eller er i projektfasen, omhandler opførelse af nye bygninger med en form for udlejning heraf. Disse kan derfor være illustrerende for problemstillingen.

Som generelt udgangspunkt er der ikke moms på udlejning af ejendomme. Det betyder samtidig, at der ikke er mulighed for at afløfte udgifter til momsbetalinger ved opførelsen af bygningen. Såfremt OPP-selskabet ikke kan anerkendes som ejer af anlægget i momsmæssig sammenhæng, og ikke har mulighed for at lade sig frivilligt momsregistrere, vil det betyde, at momsen på udgifterne ikke kan afløftes, og omkostningerne (og dermed den kommunale betaling) vil derfor blive 25 pct. højere.

Anerkendes OPP-selskabet omvendt som ejer i skattemæssig sammenhæng og dermed udlejer til den offentlige part, så er det SKAT's udgangspunkt, at en frivillig

momsregistrering kan tillades, så længe der er tale om erhvervmæssig udlejning med gevinst for øje.

Velfærdsministeriet har i forbindelse med et tidligere konkret OPP-projekt taget stilling til spørgsmålet om momsudgifter, når et OPP-selskab ikke kan lade sig frivilligt momsregistrere, fordi kommunen ifølge skattemyndighederne anses som den reelle ejer. Velfærdsministeriet har i den sammenhæng udmeldt, at udgangspunktet vil være, at når OPP-selskabet ikke kan lade sig frivilligt momsregistrere, så kan momsudgifterne afholdt i forbindelse med OPP-projektet betragtes som momsudgifter i momsudligningsmæssig forstand. Således kan kommunen afløfte projektets momsudgifter via momsrefusionsordningen. Dette vil også være tilfældet selvom momsudgifterne i første omgang er afholdt af OPP-selskabet som tredjemand. Det skal dog understreges, at afløftningen af OPP-projektets momsudgifter via momsrefusionsordningen forudsætter en konkret dispensation fra Velfærdsministeriets side.

Det er dog i forhold til ovenstående væsentligt at være opmærksom på, at fuldt fradrag i momsrefusionsordningen forudsætter fuld deponering jf. lånebekendtgørelsens § 4, stk. 5. Sker der en reduktion i det deponeringspligtige beløb, der er begrundet i bygningens anvendelse til andre ikke-kommunale formål, hvilket særligt vil være relevant for type 3 OPP-projekter, da vil der skulle foretages tilsvarende forholdsmæssig reduktion i den refusion, der kan anmeldes af kommunen til momsrefusionsordningen.

Kommunerne vil således sjældent selv kunne komme til at afholde de fulde momsudgifter. Momsudgifterne til OPP-projektet vil typisk kunne enten fradrages ved en frivillig momsregistrering eller afløftes via den kommunale momsrefusionsordning, i det omfang, denne ordning traditionelt muliggør afløftning af kommunernes momsudgifter. Undtagelsen herfra er dog situationen, hvor OPP-projektet defineres som værende privatretligt, samtidig med at de leverede ydelser er momsfrie. I dette tilfælde vil kommunen skulle afholde momsudgifterne.

5.2. Lånereglerne

Kommunernes låneregler som de fremgår af lånebekendtgørelsen er fra flere sider blevet kritiseret for at virke hæmmende i forhold til udbredelsen af OPP-konstruktionen. Nogle af de konkrete spørgsmål, der giver anledning til tvivl, omhandler omfanget af deponeringen og situationer, hvor kun en del af OPP-selskabets aktiviteter kan henføres til kommunen.

Kravet om deponering. Som udgangspunkt kan kommunerne almindeligvis ikke lånefinansiere anlægsprojekter. Lejeaftaler opfattes generelt som lån, når disse erstatter en kommunal anlægsudgift. Det afgørende for, hvorvidt en aftale skal henregnes til en kommunes låntagning er således, hvorvidt aftalen kan anses som erstatning for en kommunal anlægsudgift. På baggrund af lånebekendtgørelsens § 3, må OPP-

projekter i den sammenhæng almindeligvis sidestilles med almindelige lejeaftaler med efterfølgende aftaler om drift.

I relation til finansieringsspørgsmålet betragtes OPP-konstruktioner altså som låntagning. Det betyder, at kommunerne almindeligvis skal deponere. Deponeringen skal jævnfør § 6 i lånebekendtgørelsen foretages ved kontraktens indgåelse.

Formålet med bestemmelsen om deponering er at neutralisere den umiddelbare likviditetsgevinst, kommunen får ved at leje et anlægsaktiv frem for at eje det. Opfattelsen af deponeringsreglerne som værende hæmmende tager formentlig til dels udgangspunkt i det syn på OPP-konstruktioner, at de skal bruges for at skabe øget likviditet og luft i budgetterne. Det er dog vigtigt at holde fast i udgangspunktet for indretningen af deponeringsreglerne.

Deponeringsreglerne er ikke opstillet for at begrænse udbredelsen af OPP, men for at sikre en makroøkonomisk styring af kommunernes anlægsbudgetter generelt og samtidig sikre, at nuværende kommunalbestyrelser ikke disponerer udgifterne for fremtidige kommunalbestyrelser.

Lånereglerne sigter mod at stille forskellige organisatoriske løsninger lige (neutralitet). Med andre ord er det hensigten, at en OPP-konstruktion ikke skal vælges, fordi den giver mulighed for at finansiere nogle anlægsprojekter, som det ellers ikke ville være muligt for kommunen at gennemføre. Det har dog i konkrete tilfælde vist sig, at lånereglerne kan virke som en barriere i forhold til OPP-projekter. Eksempler på problemstillingerne er bl.a. spørgsmålet om deponering for moms og tidspunktet for deponeringen.

Et eksempel på en konkret problemstilling i relation til kravet om deponering er de OPP-konstruktioner, hvor det fulde beløb for hele kontraktperioden betales ved kontraktindgåelsen (Odense Musik og Teaterhus). Som udgangspunkt burde en sådan konstruktion ikke lede til et krav om deponering. På nuværende tidspunkt er praksis dog ikke afklaret.

Den særlige låneramme. I de senere års økonomaftaler er der blevet afsat en særlig låneramme på 100 mio. kr. med henblik på at fremme offentlig-private samarbejdsprojekter med effektiviseringsaspekter. Efter ansøgning kan kommuner således opnå (delvis) fritagelse fra deponeringsreglerne.

Regeringen ønsker at fremme etableringen af OPP-projekter. Et eksempel til illustration heraf er ovennævnte særlige låneramme. Som klargjort ovenfor kan lånereglerne imidlertid virke hæmmende for indfrielsen af dette ønske. Dilemmaet omkring låne-reglernes hæmmende effekt for indfrielsen af regeringens ønske kan mindskes ved at skabe større fleksibilitet i de kommunale låneregler i forhold til finansiering af store investeringer. Dette vil fremme etableringen af OPP-projekter såvel som andre typer anlægsprojekter.

De tre typer af OPP-projekter. I forhold til de tre typer af OPP-projekter, der omtales ovenfor må det antages, at kravene til deponering er forskellige. Idet udgangspunktet for, om der skal deponeres, er, hvorvidt OPP-aktivet kan betragtes som en erstatning for et kommunalt anlægsprojekt kan lånereglerne tolkes i retning af en mulig differentiering mellem forskellige OPP-konstruktioner. Det må således antages, at karakteren af OPP-aktivet og kommunens generelle engagement og adgang til OPP-aktivet har betydning for kravene til deponering.

Et OPP-projekt, der omhandler opførelsen og driften af en skole (type 1) eller en vej (type 2) kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave. Dette indebærer, at kommunen skal deponere for det fulde beløb i OPP-kontrakten.

OPP-projekter med primært kommercielle aktiviteter, hvor den kommunale del af projektet er begrænset (type 3), skal formentlig betragtes anderledes. OPP-aktivet kan i disse tilfælde ikke siges direkte at erstatte et kommunalt anlægsprojekt, og derfor bør kommunen kun deponere et beløb svarende til det kommunale engagement i OPP-projektet.

Det skal understreges, at praksis på dette område ikke er fuldt afklaret. Det forventes dog, at udvalgsarbejdet, der er igangsat til udmøntning af økonomiaftalen for 2008, kan bidrage til afklaringen af både denne og andre af de ovennævnte problemstillinger.

5.3. Kommunalretlige problemstillinger

Der er to kommunalretlige problemstillinger, der kan knytte sig til et OPP. Den første handler om, hvad der gælder i de situationer, hvor kommunen ejer den grund, der skal bygges på, og hvor projektet forudsætter, at grunden skal sælges – til den private part eller til et OPP-selskab. Den anden problemstilling handler om, hvordan kommunen kan støtte projekter med et blandet kommunalt og kommercielt formål.

Salg af en grund. Skal kommunen sælge grunden, hvor byggeriet skal ske, gælder reglerne om udbud ved salg af fast ejendom. Disse regler findes i bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme, der er udstedt i medfør af den kommunale styrelseslovs § 68.

Udgangspunktet er, at et salg af en kommunal grund kræver et forudgående udbud, jfr. bekendtgørelsens § 1, medmindre der foreligger en af de særlige begrundelser nævnt i § 2 stk. 1 og 2, eller det kommunale tilsyn dispenserer fra udbudskravet, jf. § 2, stk. 3.

Det fremgår af vejledningen til bekendtgørelsen, at reglerne i særlige situationer kan finde anvendelse, uanset at der ikke er tale om et salg. Fx hvis der er tale om usædvanlige langtidsljemål. Det fremgår også eksplicit af vejledningen, at ”sale and lease

back"-arrangementer, hvor kommunen sælger en ejendom og derefter lejer den, er omfattet af kravet om udbud, forudsat der er tale om et reelt salg.

I forhold til "sale and lease back"-arrangementer er det dog vigtigt at være opmærksom på, at kommunen jf. lånebekendtgørelsens § 11 ikke uden Velfærdsministeriets godkendelse kan indgå en aftale om "sale and lease back". Således kræver OPP-projekter, hvori der indgår en aftale om "sale and lease back" udover et deponeeringskrav, også et krav om ministeriets godkendelse.

Støtte til blandede projekter. En kommune kan kun give anlægsstøtte, såfremt samtlige aktiviteter hos den virksomhed, der støttes, ville kunne udføres af kommunen selv (er lovlige kommunale opgaver). Hvis dette ikke er tilfældet, vil der kunne ydes driftsstøtte i det omfang, der foreligger en kommunal interesse. I så fald skal der ske en øremærkning af midlerne med henblik på at sikre, at støtten ikke går til anlæg.

Det fremgår af en konkret udtalelse af 14. december 2005 fra det tidligere Statsamt i Sønderjylland vedr. Sportsarena Fyn, at det kommunale tilsyn skelner mellem ensidig støtte og gensidigt bebyrdende aftaler.

"Det forhold, at kommunerne ikke må yde individuel støtte til erhvervsvirksomheder indebærer ikke et forbud mod, at kommuner køber varer og tjenesteydelser af erhvervsvirksomheder. Kommuner kan lovligt indgå gensidigt bebyrdende aftaler med private erhvervsvirksomheder om udførelse af lovlige kommunale opgaver. Kommunerne har således som udgangspunkt valgfrihed mellem selv at udføre en opgave eller at lade private på sædvanlige markedsmæssige vilkår udføre opgaven mod betaling.

I grænsetilfælde bør kommunen selv afgøre, om det kommunale engagement i en aktivitet, der varetages af private virksomheder, skal betragtes som ensidig støtte eller som led i en gensidigt bebyrdende aftale. ...

Det helt centrale spørgsmål i denne sag er, om kommunens betaling af 20 mio. kr. skal betragtes som anlægsstøtte til opførelse af en arena, som kommunen efter egen opfattelse har en saglig interesse i bliver opført, eller om den skal betragtes som en gensidigt bebyrdende aftale, hvor betalingen modsvares af en vederlagsfri brugsret. ...

Statsamtet må på kommunen forstå, at den har anskuet engagementet ud fra, at der er tale om en gensidigt bebyrdende aftale.

Statsamtet lægger vægt på rammeaftalen og brugsretsafталens bestemmelser om, at kommunen til gengæld for betalingen modtager en vederlagsfri brugsret, og kommunens supplerende oplysninger om, hvorledes størrelsen af den årlige leje er beregnet.

Statsamtet finder ikke anledning til at tilsidesætte kommunens vurdering af, at betalingen skal betragtes som en del af en gensidigt bebyrdende aftale.”

Det er som ovenfor nævnt et krav, at den gensidigt bebyrdende aftale indgås på markedsmæssige vilkår.

Det skal yderligere bemærkes, at selvom tilsynet ikke kommer ind på spørgsmålet i den konkrete sag, er dette også en forudsætning for, at der ikke kan foreligge statsstøtte i EU-rettens forstand.

De tre typer af OPP-projekter. Den første problemstilling, der er nævnt i dette afsnit gør sig gældende ved både type 1 og 3 OPP-projekter, når kommunen sælger en grund som en del af projektet. Den anden problemstilling gør sig imidlertid i sagens natur kun gældende ved type 3 OPP-projekter, idet det forudsætter, at der er tale om en blandet offentlig/privat aktivitet.

5.4. Udbudsretlige problemstillinger

Gennemførelse af OPP-projekter er som hovedregel omfattet af fuld EU-udbudspligt.

Den grundlæggende udbudsretlige problemstilling knytter sig primært til at gennemføre et projekt på en måde, som kan inddrage markedets ideer og input, uden at tilsidesætte de grundlæggende EU-retlige principper om blandt andet gennemsigtighed og ligebehandling.

Kort sagt: hvordan gennemfører man et udbud, hvor man kan være i dialog med interesserede leverandører og entreprenører, uden samtidig at bryde ligebehandlingsprincippet?

Det er samtidig vigtigt, at kommunen gør sig klart, hvilke funktionskrav kommunen ønsker at stille – idet dette vil være styrende for både udbudet og den efterfølgende kontrakt.

Konkurrencepræget dialog. Svarene på den centrale udbudsproblemstilling vil i mange tilfælde være brug af konkurrencepræget dialog som udbudsform. Denne udbudsform er mulig at benytte i situationer, hvor der er tale om særligt komplekse kontrakter. Det fremgår af udbudsdirektivets indledende betragtninger, at forhold om finansiering kan udløse en kompleksitet, der gør det muligt at bruge konkurrencepræget dialog¹.

De fleste større udenlandske OPP projekter gennemføres ved brug af konkurrencepræget dialog. De to danske kommunale erfaringer (Herning – Vilbjergskolen samt

¹ Det er dog ikke ensbetydende med, at ethvert OPP projekt vil blive anset for tilstrækkeligt komplekst til at kunne gøre brug af udbudsformen konkurrencepræget dialog.

Odense Kommune Musik- og Teaterhus) er også gennemført/gennemføres ved brug af konkurrencepræget dialog.

Fordelen ved brug af konkurrencepræget dialog er, at markedet selv byder ind med løsninger, som lever op til de funktionsmæssige mindstekrav. Udbudsprocessen bliver således til en proces, hvor tilbudsgivere og udbydere i en dialog løbende bliver mere og mere klare på det endelige resultat.

Kommunen kan som led i udbuddet stille krav om høj grad af præcision i forhold til serviceniveauet, fx materialevalg, åbningstider, rengøringsfrekvens mv.

Udbudsdirektivet opstiller en række mere specifikke krav til gennemførelse af processen. Se uddybende Konkurrencestyrelsens vejledning til Udbudsdirektiverne: www.ks.dk/udbud/vejledning/. Se endvidere <http://www.udbudsportalen.dk/517046> for en præsentation af de praktiske erfaringer med brug af konkurrencepræget dialog.

Ulempen ved brug af konkurrencepræget dialog er bl.a., at der må påregnes høje transaktionsomkostninger. Dialogprocessen i forbindelse med udenlandske OPP-projekter løber typisk over 17-19 måneder.

Koncessioner. Et alternativ til at anvende den konkurrenceprægede dialog kan være en koncessionsmodel. Dvs. hvor en koncessionshaver får overdraget en ret til fx at opføre og derefter drive en bro, motorvej e.l. på en bestemt location for en given periode.

Et OPP-projekt udformet som en koncession vil som udgangspunkt, hvis kontraktens hovedgenstand er et større bygge- og anlægsarbejde, være omfattet af udbudsdirektivets regulering af koncessioner på bygge- og anlægsområdet.

Skræddersyet byggeri og lejeaftaler. En alternativ model til OPP er opførelse af det, som normalt betegnes som skræddersyet byggeri. I en sådan konstruktion vil kommunen typisk være lejer.

Der gøres opmærksom på, at kommunen udbudsretligt vil blive anset som ordregiver, såfremt kommunen stiller væsentlige krav til bygge- og anlægsarbejdet, som fx til den strukturelle indretning. Dette uanset at den formelle ejer er en anden end kommunen.

Det betyder i praksis, at der skal afholdes et udbud af byggeriet. Lejeaftaler, der i praksis er skræddersyet byggeri, kan således ikke benyttes som en hurtig vej til omgå normal udbudspligt.

De tre typer af OPP-projekter. De udbudsretlige spørgsmål afhænger som udgangspunkt ikke af, hvilken af de tre typer af OPP-projekt, der er tale om.

5.5 Kontraktlige problemstillinger

En OPP-kontrakt vil altid være meget kompleks. Det skyldes både dens tidsmæssige udstrækning (typisk ca. 30 år) og økonomiske størrelse, og at dens formål er at placere en række risici entydigt hos den part, der har de bedste forudsætninger for at håndtere den pågældende risiko.

Det er derfor af afgørende betydning for, om kontrakten indebærer fordele frem for de alternative løsningsmuligheder i relation til det konkrete byggeri, at alle risici identificeres, og at de placeres korrekt (dvs. hos den part, der har de bedste forudsætninger for at håndtere den).

Endvidere er det vigtigt, at kommunen sikrer et tilstrækkeligt præcist grundlag til at håndhæve kontrakten. Med andre ord: Hvordan sikrer kommunen sig, at alle relevante forhold bliver beskrevet på en måde, så kommunen kan sikre sig, at kontrakten overholde?.

Generelt er det en vigtig rettesnor, at de eneste risici, der bør påhvile kommunen, er dem, som kommunen som part i aftalen har forudsætninger for at påvirke, eller alternativt hvis ingen af parterne kan påvirke risikoen, så kan den også lige så vel placeres hos kommunen, som hos den private part.

De løbende driftskontrakter. En af udfordringerne i OPP-kontrakten er, hvorledes man skal håndtere de løbende driftskontrakter vedr. fx rengøring og vedligehold af bygningen mv. I standard OPP-kontrakten som Erhvervs- og Byggestyrelsen har udarbejdet, som pt. er under revision, har man valgt at lade disse kontrakter være underlagt et krav om løbende udbud, formentlig ud fra et hensyn til konkurrencen, idet disse kontrakter løbende ville blive udbudt, hvis der vare tale om et traditionelt byggeri.

Ud over den oplagte risiko, der følger af at udskifte underleverandørerne på driftskontrakterne med jævne mellemrum, giver det også en risiko for udsving i priserne, hvilket i standardkontrakten godt kan påvirke kommunens betaling, uanset det er den private part, der står for udbudene.

I øvrigt er det også bedst stemmende med, at formålet med en OPP-kontrakt, der bl.a. bygger på at indtænke vedligeholdelse og rengøringsvenlighed mv. i byggeriet, at den private part entydigt får placeret ansvaret for sine underleverandører på disse områder, og at man derfor fjerner sig fra det semi-offentlige udbudsystem, der er forsøgt introduceret på området gennem standardkontrakten.

Erhvervs- og Byggestyrelsens standardkontrakt. Det bemærkes, at det er KL's vurdering, at Erhvervs- og Byggestyrelsens oprindelige basiskontrakt for OPP-projekter på flere punkter indeholder en risikofordeling, der ikke afspejler princippet om, at en risiko skal påhvile den part, der har bedst mulighed for at påvirke den konkrete risiko.

Navnlig er basiskontraktens håndtering af driftsansvaret ikke et tilfredsstillende udgangspunkt for kommunen. Standardkontrakten er pt. under revision, og KL forventer, at standardkontrakten på flere punkter vil blive forbedret – ikke kun i forhold til den nævnte problemstilling, men også i relation til, at kontrakten bør tage højde for de afskrivnings- og momsmæssige problemstillinger på området.

Hvem formulerer kontrakten? Generelt er det vigtigt, at kommunerne er opmærksomme på farerne ved at overlade det til den private part at formulere et udkast til kontrakt på dette område.

Det er næppe sandsynligt, at risikoallokeringen vil blive til kommunens fordel, hvis det er den private part, der formulerer kontrakten.

Kommunen bør derfor i forbindelse med et udbud som, en del af udbudsmaterialet, formulere sit eget udkast til kontrakt. Dette sikrer også, at tilbudsgiverne udformer deres tilbud på det samme grundlag, og at priserne (og kvalitet mv.) dermed bliver sammenlignelige.

Dette skal naturligvis ikke forstås sådan, at kontrakten ikke generelt kan bygge på en tankegang om dialog mellem parterne, herunder en målsætning om, at kontrakten kan udgøre grundlaget for et reelt partnerskab mellem den offentlige og private part.

Udenlandske erfaringer. I de lande, hvor man har anvendt OPP i langt videre omfang end i Danmark, har man også gjort sig en række erfaringer på kontraktsområdet.

I England har man udarbejdet en standardkontrakt, der skal anvendes ved statslige og kommunale OPP-projekter (Private Finance Initiative Contracts). Standardkontrakten foreligger i en 4. version fra marts 2007: http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_standardised_contracts.cfm

Kontrakten er meget omfangsrig, hvilket skyldes det engelske civil law princip som betyder, at alt skal reguleres i kontrakten. Det virker umiddelbart fremmed set i forhold til dansk ret, der bygger på common law, men medvirker til at sikre, at der er taget eksplicit stilling til placeringen af alle risici i kontrakten.

Diverse rådgivningsmaterialer om anvendelsen af OPP på forskellige fagområder kan findes på hjemmesiden: <http://www.4ps.gov.uk/>.

Kontraktslængden. Kontraktsperioden for et OPP er typisk ca. 30 år. På grund af kontraktens lange løbetid, vil der i kontraktsperioden være et højt niveau af forsyningssikkerhed, hvor den offentlige part kan påregne at få de ydelser, som projektet omhandler, stillet til rådighed – til den aftalte pris.

Tilsvarende vil alle parter i et OPP-projekt have en stærk fælles interesse i, at projektets tidsplan overholdes.

Omvendt betyder den lange kontraktperiode, hvor ordregiveren har forpligtet sig til at modtage de ydelser, som projektet vedrører til en given pris, at ordregiveren mister fleksibilitet. Ordregiveren kan ikke længere selv råde over serviceniveau, men har bundet sig til et givent niveau i en måske 20-30 årig periode.

Inden et OPP-projekt indledes, bør det således overvejes, om projektet vedrører ydelser, som er af en sådan karakter, at kommunen kan leve med, at den i en længere årrække ikke vil kunne disponeres i forhold til det serviceniveau, OPP-kontrakten fastlægger for opgaveløsningen.

Det er også vigtigt at være opmærksom på, at det er Konkurrencestyrelsens opfattelse, at uanset det navnlig i forbindelse med OPP-kontrakter kan være nødvendigt med kontrakter med lange løbetider, vil selve klassifikationen af en kontrakt, som en OPP-kontrakt, ikke i sig selv berettiger til en 30 års løbetid, idet dette må bero på en konkret proportionalitetsvurdering af hver enkelt projekt.

5.6. Processuelle problemstillinger

En af de væsentlige udfordringer med brug af OPP i Danmark er af processuel karakter.

Den p.t. væsentligste problemstilling er i grundtræk, at kommunen ikke kan opnå en afklaring af fx moms- og deponeringsspørgsmålene førend der foreligger en endelig kontrakt. Og kontrakten og dens indhold kan som udgangspunkt ikke være klar, førend der er afholdt et udbud, dvs. når tilbudsgiverne har præsenteret modeller for finansiering og ejerskab mv.

Det bringer de offentlige ordregivere i en vanskelig situation, hvor man kan risikere at igangsætte et omfattende OPP-projekt med store transaktionsomkostninger uden at vide, om Skat kan godkende den private investor som skattemæssig ejer, eller om Velfærdsministeriet vil godkende evt. deponeringsfritagelser.

Flere kommuner oplever endvidere at være kasterbold mellem forskellige ministerier og styrelser – det ene ministerium vil ikke udtale sig før, at det andet ministerium har udtalt sig i sagen. Dette er ikke acceptabelt.

Styringsmæssige udfordringer ved komplekse kontrakter. En anden processuel udfordring knytter sig til den kompleksitet, der er forbundet med OPP-projekter.

I sin kerne handler problemstillingen om, at OPP-projekter har en sådan kompleksitet, at stort set kun eksterne rådgivere er i stand til at vurdere det fulde indhold af en OPP-kontrakt og konsekvenserne af dem.

Det kommunale forvaltningsapparat og de politiske ledelser vil således per definition være meget afhængige af at modtage kompetent og loyal rådgivning.

Tidsperspektivet som problem. En del af denne problemstilling er også, at kontrakterne er meget lange, fx 20-30 år. Det skaber bl.a. det problem, at de oprindelige ildsjæle som regel vil være væk fra projektet efter en fx 10-årig periode.

Det kan fx give anledning til problemer, såfremt projektteamet på begge sider består af nye personer, der ikke nødvendigvis har de samme fælles forståelser, der blev skabt fra projektets begyndelse.

Det er på den baggrund vigtigt, at det gennem kontrakten og på anden vis sikres, at projektet ikke påvirkes u hensigtsmæssigt af udskiftninger af de personer, der er tilknyttet projektet, ved at projektet ikke kun forankres i personer, men også i organisationen.

Det bør derfor overvejes nøje, hvordan ordregiveren organiserer sig, således at den indhentede rådgivning fastholdes og nyttiggøres i organisationen, og således, at ordregiveren oparbejder og fastholder den interne ekspertise, der er nødvendig for at kunne styre OPP-projektet.

De tre typer af OPP-projekter. De ovennævnte problemstillinger er som udgangspunkt de samme for alle typer af beskrevne OPP-modeller (type 1: "Skolebyggeri", type 2: Vejprojekter, type 3: Primært kommercielle aktiviteter).

Forslag til modeller til løsning af de processuelle problemstillinger. Som nævnt indledningsvis er en af de væsentligste problemstillinger, at der ikke forlods i dag kan ske en afklaring af fx moms- og deponeringsspørgsmålene før, at der foreligger en endelig kontrakt.

En mulig løsning på problemet vedr. de forskellige ministeriers håndtering af OPP projekter kunne være, at staten tilbyder en samlet indgang (one-stop-shop) til behandling af forskelligartede lovgivningsspørgsmål om OPP. Det gælder navnlig moms- og deponeringsproblemstillingerne.

Den samlede udbuds- og forberedelsesproces vil således kunne se ud som følger:

- Fase 1: OPP-foranalyse, udarbejdelse af beskrivende dokument indeholdende funktionskrav, kommercielt grundlag mv.
- Fase 2: Beslutning af model. OPP-model eller anden model.
- Fase 3: Forhåndsafklaring af afskrivninger, moms og deponering mv. – statslig "one-stop-shop" (kommunen kan henvende sig ét sted, og sagsbehandlingen hos SKAT og i Velfærdsministeriet sker parallelt. Herved opnås en effektiv sagsbehandling).
- Fase 4: Udbud igangsættes – prækvalifikation

- Fase 5: Dialogfase påbegyndes – der afholdes fx 3-4 dialogrunder, antallet af tilbudsgivere kan reduceres løbende
- Fase 6: Udbud afsluttes – endelige tilbud afgives, vurdering af tilbud
- Fase 7: Projektering og igangsættelse af kontrakt, byggeriet starter
- Fase 8: Bygning klar til brug – drift og vedligeholdelse påbegyndes
- Fase 9: Udløb af kontrakt: Afhændelse af bygning, alt efter aftale.

Et andet alternativ kunne være klarere udmeldinger fra de respektive ministerier om, hvilke typer af OPP-projekter, der med sikkerhed kan godkendes, henholdsvis med sikkerhed ikke kan godkendes. Dette med henblik på at reducere usikkerhedsmomenterne. Dette bør kombineres med krav om en hurtigere sagsbehandlingstid fra statens side.

Bilag 1 - Eksempler på OPP-projekter

I det følgende gives en kort status på nogle af de kommunale OPP-projekter, der enten er færdige (i relation til byggeriet), igangsat eller under overvejelse. Der findes ikke en samlet opgørelse over OPP-projekter, som der kan henvises til.

I det følgende anvendes de betegnelser, som kommunerne selv har givet de pågældende projekter. Det kan derfor ikke udelukkes, at betegnelsen OPP-projekt visse steder anvendes uanset, om der foreligger et OPP-projekt således, som det i øvrigt er defineret i denne kortlægning.

Eksempler på kommunale OPP-projekter i alfabetisk rækkefølge (uddybes nedenfor):

Kommune	Projekt	Status
Gentofte Kommune	Sportspark	Lavet OPP-forundersøgelse og – erfaringsrapport
Haderslev Kommune	Is-arena	Fået deponeringsfritagelse fra Velfærdsministeriet
Herning Kommune (tidligere Trehøje Kommune)	Vildbjerg Skole	Er taget i brug
Hillerød Kommune	Sundhedscenter	Lavet OPP-forundersøgelse
Langeland Kommune	Folkeskole	Udsendt udbudsbekendtgørelse december 2007
Næstved Kommune	Arena	I gang med at undersøge mulighederne for at få projektet realiseret som et OPP-projekt
Odense Kommune	Musik- og Teaterhus	Har gennemført EU-udbud. Har søgt Velfærdsministeriet om dispensation fra lånebekendtgørelsen
Aalborg Kommune	P-huse	Har lavet en forundersøgelse samt søgt Velfærdsministeriet om dispensation fra lånebekendtgørelse og SKAT vedr. moms og afskrivninger
Aalborg Kommune	Vej-projekt	Har afsat midler i 2008 til VVM-redegørelse og forundersøgelse til projektet
Århus Kommune	Tunnel under Marselis Boulevard	Lavet VVM-undersøgelse
Århus Kommune	Multiarena	Har udpeget areal til etablering af multiarena. I foråret 2008 påbegyndes udbudsprocessen

Gentofte Kommune - Sportspark

Erhvervs- og Byggestyrelsen har i juli 2007 givet medfinansiering til en OPP-forundersøgelse i forbindelse med etablering af en sportspark i Gentofte Kommune.

Gentofte Kommune ønsker at etablere en sportspark med en række idrætsfaciliteter og tilhørende services, herunder opvisningshal, ishal, restaurant, kiosk og fitnesscenter. Gentofte Kommune ejer det eksisterende anlæg, hvorpå sportsparken tænkes opført. Gentofte Kommune påtænker at indskyde dette i projektet.

Gentofte Kommune forventer, at sportsparken skal fungere både som ramme om kommunale og kommercielle aktiviteter. Gentofte Kommune ønsker derfor at undersøge mulighederne for, at kommercielle og kommunale aktiviteter tænkes løst i samme koncept. Herudover skal mulighederne for privat finansiering af projektet samt den efterfølgende drift af komplekset belyses. Dette sker for at sikre en optimal balance mellem foreningsinteresser og kommercielle interesser samt for at sikre en nødvendig forventningsafstemning mellem de implicerede parter.

Læs OPP-forundersøgelse og erfaringsrapport her:

http://www.gentoftekommune.dk/fileadmin/gentofte_sport/0333Sammenfatning_OPP.pdf

Haderslev Kommune – Is-arena

Haderslev Kommune blev på baggrund af en dispensation fra Velfærdsministeriets OPP-pulje i december 2007 meddelt en deponeringsfritagelse i forbindelse med deres etablering af en is-arena som et OPP. Der er tale om en delvis deponeringsfritagelse, der er fastsat diskretionært af Velfærdsministeriet. Projektet omfatter en hel ny is-arena samt en renovering af den eksisterende hal.

Det er en såkaldt deponeringsfritagelse fra Velfærdsministeriet, der har givet kommunen et grundlag for at skabe en ny is-arena i Vojens. Fritagelsen betyder, at Haderslev Kommune kun skal deponere 41,9 mio. kr. ud af den kommunale finansieringsandel på 76,1 mio. kr. til opførelsen af is-arenaen (dvs. at kommunen får fritagelse for 34,2 mio. kr.).

Næste skridt er, at kommunen skal finde private partnere, der kan sikre finansiering, anlæg og drift af projektet. Når projektet er på plads, bliver kommunen, foreninger og ishockey-klubben SønderjyskeE brugere/lejere af arenaen. Efter planen skal projektet stå færdig til sæsonen 2009/2010.

Herning Kommune (tidligere Trehøje Kommune) – Vilbjerg Skole

Herning Kommune har bygget en folkeskole til ca. 700 elever og tilhørende SFO-ordning i et offentlig-privat partnerskab (OPP). Opgaven blev udbudt i konkurrencepræget dialog, hvilket vil sige, at de tilbudsgivere, der prækvalificeres, får mulighed for at præge løsningsforslaget i samarbejde med kommunen.

Herning Kommune forventer at opnå omkostningsbesparelser på vedligehold, rengøring, el, vand og varme grundet OPP-selskabets mulighed for at optimere ud fra en totaløkonomisk tankegang.

En gevinst ved OPP-arrangementet er, at der, som en del af kontrakten, er aftalt et vedligeholdelsesprogram (ud fra en teoretisk levetid på anlægsdele og den ønskede kvalitet på fx vægge (maling) etc.). Hvis det eksempelvis viser sig, at eleverne på skolen behandler væggene bedre end forventet, og væggene som følge heraf ikke behøver maling så ofte, opsamler man disse midler og allokerer disse til mere hensigtsmæssige opgaver. På denne måde undgås det, at man skal ud at forhandle med andre og måske mere trængende behov.

Samarbejdet har hidtil ført til en række innovative løsninger, blandt andet i forhold til deling af ansvaret for risici. Et eksempel herpå er håndtering af hærværk. Her har Herning Kommune påtaget sig ansvaret for hærværk op til et vist beløb pr. år. OPP-selskabet kan beholde puljen, hvis skolen kan holdes i en stand, der ikke frister til (og som kan holde til) hærværk. Endelig har incitamentsstrukturen motiveret de deltagende parter i konsortiet til at bruge ressourcer på at forstå hinandens roller og behov samt øge den interne vidensdeling.

For evaluering af projektet se:

<http://www.ramboll.dk/cmsresources/b000866lik1a1.pdf>

Hillerød Kommune - Sundhedscenter

Hillerød Kommune ønsker at etablere et nyt sundhedscenter med fælles faciliteter med det eksisterende Frederiksborg Center. Hillerød Kommune forventer, at faciliteterne skal fungere som ramme om både kommunale og kommercielle aktiviteter.

Med hjælp fra en privat rådgiver er der blevet gennemført en forundersøgelse medfinansieret af Erhvervs- og Byggestyrelsen af mulighederne for et OPP for et samlet projekt med etablering af et sundhedscenter og udbygning af Frederiksborg Center. Indholdet i OPP-forundersøgelsen er en analyse og beskrivelse af forskellige udbuds- og finansieringsmodeller. Forundersøgelse blev igangsat marts 2007 og afsluttet juni samme år.

OPP-forundersøgelsen indeholder bl.a.

- En kortlægning af mulige synergieffekter ml. sundhedscentret og Frederiksborg Centret
- Juridisk og organisatorisk analyse af forskellige udbuds- og finansieringsmodeller, hvorefter tre modeller er udvalgt til at indgå i den finansielle analyse
- Finansiell analyse af de tre udvalgte modeller med henblik på at sammenholde den samlede pris over hele projektets løbetid og udlede sandsynligheden for, at det vil være fordelagtigt at organisere projektet som et OPP
- Undersøgelse af hvorvidt der på markedet er aktører, som vil være interesserede i at byde på en OPP-kontrakt

Langeland Kommune - Skole

Danmarks 5. mindste kommune gik i 2007 i gang med at forberede opførelsen af en af landets hidtil største skoler med plads til 1000 elever, som et OPP med et forventet anlægsbudget på 150-200 mio. kr.

Skolebyggeriet er blot det andet kommunale OPP-projekt omfattende både design, anlæg, vedligeholdelse, finansiering og drift af en skole. Langeland Kommune vil fortsat have ansvaret for undervisning (Vildbjerg Skole er det første og blev indviet tidligere i 2007, jf. ovenfor).

Erhvervs- og Byggestyrelsen har støttet Langelands Kommune med et beløb, der svarer til ca. 30. pct. af honoraret til OPP-projektets private totalrådgiver.

Som udbudsform har Langeland Kommune valgt 'konkurrencepræget dialog', hvilket vil sige, at de tilbudsgivere, der prækvalificeres, får mulighed for at præge løsningsforslaget i samarbejde med Langeland Kommune.

Efter udsendelse af udbudsbekendtgørelsen i starten af december 2007 inviterede Langeland Kommune potentielle OPP-leverandører til to informationsmøder i Rudkøbing og København midt december. OPP-leverandørerne fik herefter ca. 30 dage til at ansøge om prækvalifikation.

Prækvalifikationen forventes afsluttet i januar 2008. Langeland Kommune vil prækvalificere fem leverandør-teams (konsortier bestående af flere aktører med hver sin kompetence, fx arkitekt, ingeniør, entreprenør, facility manager, finansier mv.). De fem udvalgte går videre i konkurrencen om at vinde OPP-kontrakten. Fra februar til maj 2008 afholdes dialogmøder med de prækvalificerede tilbudsgivere, hvorefter udbudsmaterialet færdiggøres, og der udsendes invitation til afgivelse af tilbud.

Den endelig vinder forventes udpeget juni/juli 2008, hvorefter byggeriet vil gå i gang med henblik på indvielse af den nye skole august 2009.

Næstved Kommune – Næstved Arena

Erhvervs- og Byggestyrelsen har i august 2007 givet støtte til byudviklingsprojektet Næstved Arena.

Næstved Kommune har en vision om at skabe en ny bydel, som skal blive et samlet aktivitetssted for kommunens og regionens borgere.

Næstved Kommune ønsker bl.a. at opføre en arena med tilknyttet træningshal, et vandkulturhus, bygninger til private, autoriserede aktører på sundhedsområdet samt et sundhedscenter. Anlæggene er en del af en overordnet udviklingsplan for bydelen, der desuden indeholder planer om placering af et hotel og boliger.

Næstved Kommune er gået i gang med at undersøge mulighederne for at få projektet realiseret i en OPP-model, hvor kommercielle og kommunale aktiviteter tænkes sammen.

I samarbejde med en privat rådgiver har Næstved Kommune færdiggjort en OPP-forundersøgelse. Forundersøgelsen peger i retning af, at der kan være såvel økonomiske som substantielle fordele ved at gennemføre projektet ved et OPP-udbud.

Den endelige beslutning vil blive taget på byrådsmødet i Næstved Kommune d. 28. jan. 2008. På mødet besluttede man politisk at videreføre OPP-processen med henblik på at forberede et OPP-udbud. I forlængelse af beslutningen sammensatte man et rådgiverteam bestående af tekniske, juridiske og finansielle kompetencer fra den private sektor. Rådgiverteamet og Næstved Kommune vil i foråret 2008 gennemføre drøftelser med potentielle private samarbejdspartnere. Denne proces vil vare frem til sommerferien. I perioden september-oktober vil en prækvalifikation finde sted. Hvis processen giver anledning til, at der kan indledes en konkurrencepræget dialog med et antal tilbudsgivere, vil denne blive opstartet ultimo okt. 2008 og løbe de efterfølgende seks måneder.

For yderligere oplysninger om projektet se www.naestvedarena.dk.

Odense Kommune – Musik- og Teaterhus

Den 8. juni 2005 vedtog Odense byråd at udbyde det nye Musik- og Teaterhus som et OPP-projekt, hvor den private part er ansvarlig for byggeri, finansiering, bygningsvedligeholdelse og -drift samt visse serviceydelser. Odense Kommune bidrager til anlægssummen med 90 mio. kr., som betaling for den kommunale brugsret, samt med værdien af byggegrunden.

Det nye hus skal bl.a. indeholde Det Fynske Musikkonservatorium. En del af huset tænkes derfor udlejet til Det Fynske Musikkonservatorium på en længerevarende kontrakt af 25 år. Den øvrige del er undergivet den private parts frie råderet. Odense Kommune skal dog en del af året – evt. i en nærmere aftalt årrække – have ret til at disponere over hele eller dele af huset. Omfanget af brugsretten, herunder dennes løbetid fastlægges i forbindelse med tilbudsafgivelsen.

Til at hjælpe med at finde den rette private part har Odense Kommune efter udbud valgt en privat bestillerrådgiver. Bestillerrådgivning er en helt ny type rådgivning, som - i forhold til klassisk bygherrerådgivning - tillige fokuserer på rådgivning om proces, finansiering, bistår ved aftaleindgåelse med OPP-leverandør mv.

Som udbudsform har Odense Kommune valgt den 'konkurrenceprægede dialog', hvilket vil sige, at de tilbudsgivere, der prækvalificeres, får mulighed for at præge løsningsforslaget i samarbejde med Odense Kommune.

Odense Kommune udsendte i maj 2006 udbudsbekendtgørelse (i august samme år blev det besluttet, at udbuddet skulle gå om). Ved ansøgningsfristens udløb, var der

indkommet 6 ansøgninger om prækvalifikation. Herefter blev der afsat ca. et år til at finde den rigtige løsning for det fremtidige Musik- og Teaterhus (dialogproces). Efter dialogprocessen sendte Odense Kommune udbudsmateriale ud til 2 tilbudsgivere med frist for afgivelse af tilbud d. 3. marts 2008. Byggeriet forventes igangsat i 2009 med henblik på ibrugtagning 2011-12.

Den ene tilbudsgiver meddelte jan. 2008, at den ikke agter at afgive tilbud. Tilbudsprocessen fortsætter uanset, at der kun er én tilbudsgiver tilbage.

Velfærdsministeriet har den 11. februar skriftligt meddelt en godkendelse af lejeaftalen. Ministeriet har i den forbindelse meddelt dispensation fra fritagelsen for deponering i forbindelse med lejeaftalen. Dette skyldes, at kommunens indskudte beløb under etableringen kan betragtes som en forudbetalt leje med samme likviditetsvirkning som et kassefinansieret anlægsprojekt

Aalborg Kommune - P-huse

Aalborg Kommune har fået gennemført en forundersøgelse af tre planlagte P-huse i kommunen. Forundersøgelsen vurderer, hvorvidt P-husene er velegnede som OPP-projekter.

OPP-vurderingen omfatter en kvalitativ og en kvantitativ sammenligning af tre projekt-modeller for etableringen af P-husene:

- En rent offentlig model
- En ren privat model
- En OPP-model.

Den kvalitative vurdering indeholder bl.a. en markedsanalyse af private aktørers interesse for at deltage i projektet, mens den kvantitative analyse er en sammenligning af økonomien i de tre projektmodeller.

Forundersøgelsen kan læses her:

http://www.ebst.dk/file/7967/OPP-forundersogelse_i_Aalborg_Kommune.pdf

Aalborg Kommune – Vejprojekt

Området omkring City Syd (shopping-område syd for Aalborg) er igennem de seneste mere end 30 år blevet udbygget i overensstemmelse med planerne om at opbygge et regionalt såkaldt aflastningscenter. Udbygningen har været en succes, hvilket har medført et øget pres fra trafikken både til og fra området samt inde i selve City Syd.

På baggrund heraf har byrådet i Aalborg Kommune besluttet, at afsætte midler til at påbegynde den planlægning - VVM-redegørelse og indledende undersøgelser – som skal skabe grundlaget for en evt. vejforbindelse til motorvejen. Samtidig afsættes der i anlægsbudgettet i 2010 og 2011 10 mio. kr. årligt til forbedring af det interne vejsystem.

Om projektet gennemføres som et OPP-projekt afhænger af, hvorvidt der kommer afklaring omkring forholdene vedr. OPP generelt - moms, deponering mv. - i løbet af foråret 2008. I så fald vil finansieringen af vejanlægget til City Syd blive revurderet.

Århus Kommune - Tunnel under Marselis Boulevard

Århus Kommune har i juli 2006 fået gennemført en VVM-undersøgelse vedr. en forbedret vejforbindelse til Århus Havn i form af en tunnel under Marselis Boulevard.

Staten bevilgede i foråret 2006 250 mio. kr. til projektet. Århus Kommune og Århus Havn skal finansiere resten.

Projektet forventes gennemført i et samarbejde mellem Århus Kommune, Århus Havn og staten og være klar til indvielse i 2013.

Århus Kommune - Multiarena

I Århus Kommune har man igangsat en undersøgelse af mulighederne for at etablere en multiarena i et OPP eller et OPP-lignende regi.

Projektet vil få en kommerciel karakter med fokus på erhvervs- og sportsturisme. Derudover vil Århus Kommune skabe mulighed for en række sideaktiviteter inden for bl.a. sundhed, wellness, konference- og hotelfaciliteter samt erhvervslejemål. Multiarenaen ventes at kunne rumme 15-20.000 tilskuere.

Århus Byråd har i januar 2008 udpeget et areal til etablering af Multiarenaen. I foråret 2008 påbegyndes processen vedr. udbud af anlægs- og driftsopgaven.

Århus Kommune har – med medfinansiering fra Erhvervs- og Byggestyrelsen – fået udarbejdet en indledende markedsanalyse for multihalsprojektet samt en rapport om mulige forretningskoncepter.

De to rapporter kan læses her:

http://www.aarhuskommune.dk/files/aak/aak/content/filer/borgmesterens_afdelingen/juridisk_afdeling/kommune_information/filbilag_til_nyheder_2007/Konceptudvikling_xrhus_Multiarena.pdf

http://www.aarhuskommune.dk/files/aak/aak/content/filer/borgmesterens_afdelingen/juridisk_afdeling/kommune_information/filbilag_til_nyheder_2007/Rambxll-rapport.pdf

Bilag 2 - Statslige initiativer

Regeringens handlingsplan fra 2004

Regeringen iværksatte i 2004 'Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber'. Handlingsplanen indeholder en række initiativer, som har til formål at udbrede muligheden for at anvende OPP i fremtidige offentlige byggeprojekter. Det betyder bl.a., at større statslige projekter skal undersøges i forhold til, om de er egnede som OPP-projekter, før de sættes i gang.

I forlængelse af Handlingsplanen har regeringen indgået rammeaftaler med tre konsulentfirmaer. Aftalerne skal sikre såvel stat som kommuner professionel OPP-rådgivning til en favorabel pris. Derudover skal aftalerne gøre processen omkring OPP-forundersøgelser lettere ved at eliminere tidskrævende udbudsrunder. Dermed reduceres omkostningerne forbundet med opstartfasen, som ofte er en afgørende barriere for anvendelsen af OPP.

Regeringsgrundlag november 2007

I henhold til regeringsgrundlaget fra november 2007 ønsker regeringen flere OPP-projekter. Således hedder det i regeringsgrundlaget:

”Det offentlige skal blive bedre til at bruge markedet, når det leverer service til borgerne. Anvendelsen af private leverandører kan give øget effektivitet og fleksibilitet. Regeringen ønsker at fremme nye organisations- og samarbejdsformer mellem den private og den offentlige sektor. Bl.a. skal alle relevante statslige bygge-, anlægs- og forsyningsprojekter testes med henblik på at løse hele eller dele af projekterne i et Offentligt-Privat-Partnerskab (OPP)”.

Økonomiaftalen for 2008

Der eksisterer i dag en række uklarheder vedr. bl.a. de kommunale låneregler og bestemmelserne om deponering (jf. afsnit 4.1 og 4.2). Disse problemstillinger udgør i dag en barriere i forhold til at gå i gang med et OPP-projekt.

Ifølge økonomiaftalen for 2008 skal disse barrierer fjernes:

”Med henblik på at fremme offentlige-private samarbejdsprojekter afsættes der i 2008 en lånepulje på 100 mio. kr. Der nedsættes samtidig en arbejdsgruppe under Indenrigs- og Sundhedsministeriet med henblik på bl.a. at afdække, om der er forhold i de kommunale låneregler og bestemmelser om deponering, som bør overvejes i relation til gennemførelsen af sådanne samarbejdsprojekter, herunder spørgsmål om deponering for moms på byggeri og tidspunktet for deponering. Ligeledes vil andre spørgsmål i relation til en ajourføring af lånebekendtgørelsen kunne vurderes. Arbejdet afsluttes foråret 2008”.

Vejledninger

Erhvervs- og Byggestyrelsen (ØEM), Finansministeriet, Skatteministeriet og Velfærdsministeriet har taget initiativ til udarbejdelse af en OPP-vejledning.

Vejledningen forventes færdig i løbet af 2008.

Derudover har Erhvervs- og Byggestyrelsen i samarbejde med Slots- og Ejendomsstyrelsen igangsat et arbejde med at lave en vejledning om konkurrencepræget dialog.

Det er hensigten, at vejledningen offentliggøres inden sommerferien 2008.

Erhvervs- og Byggestyrelsen

Erhvervs- og Byggestyrelsen har udviklet en række værktøjer for at mindske transaktionsomkostningerne ved etablering af et OPP-projekt. Værktøjerne kan anvendes fra de første overvejelser om OPP til den endelige kontrakt med OPP-selskabet er underskrevet.

Værktøjerne kan bl.a. bruges i forhold til følgende:

- Vejledning i OPP-vurdering
- Systematisk forundersøgelse
- OPS-rejsehold
- Udformning af kontrakt.

For nærmere information se:

www.ebst.dk/ops.

Med hensyn til udarbejdelse af kontrakt ml. den offentlige og private aktør har Erhvervs- og Byggestyrelsen udformet en første version af en basiskontrakt.

Se http://www.ebst.dk/file/1410/vejledning_kontrakt_opp.pdf

Styrelsen arbejder for tiden (dec. 2007) på at revidere basiskontrakten med henblik på at indarbejde relevante ændringer vedr. hovedsageligt moms og skat som følge af skattemyndighedernes godkendelse af Rigsarkivet. Styrelsen er i dialog med Finansministeriet vedr. Skatteministeriets bemærkninger. Styrelsen forventer, at en gennemgang af den nye basiskontrakt med Skatteministeriets vejledning til håndtering af skat og moms, vil blive sendt i høring i starten af 2008, hvorefter vejledningen skrives. Den reviderede basiskontrakt forventes offentliggjort i løbet af 2008.

For yderligere information kontakt Charlotte Nordenhof Wernersen (e-mail: cw@ebst.dk).

Bilag 3 - Udenlandske erfaringer

Det er primært de udenlandske erfaringer med OPP, som har ansporet den hjemlige debat. En lang række europæiske lande som UK og Holland har i en lang række primært infrastrukturprojekter afprøvet OPP-modellen. De udenlandske erfaringer omfatter også bygning af skoler eller koncessionslignende projekter.

Erhvervs- og Byggestyrelsen peger på, at det bl.a. i UK er dokumenteret, at OPP projekter er signifikant bedre til at gennemføre projekter, der overholder budget og tidsplan, jf. opgørelse nedenfor.

	OPP'er	Traditionelle projekter
Overskredet budget	22%	73 %
Overskredet tidsplan	24%	70%

Kilde: National Audit Office

Tilsvarende positive erfaringer er dokumenteret i Holland. Det er imidlertid svært at vurdere, om forskellene også kan skyldes, at der ved OPP-projekter anvendes andre beregningsmetoder. Eksempelvis sker opgørelsen af effekter i Holland ved at den nationale OPP-enhed på forhånd udarbejder target-priser. Det er således en institutionel part med en interesse i ikke at ”skyde for lavt”, som udarbejder grundlaget for opgørelse af OPP-effekter. I traditionelle projekter er der typisk en omvendt budgetlogik på spil – nemlig at prisen ikke må være for høj, og rationalet kan være at realistiske skøn vil vanskeliggøre den politiske bevilling.

De udenlandske erfaringer peger på, at interesse for OPP projekter også kan tilskrives et manglende finansieringsgrundlag. Dvs., at der er for få skatteindtægter til at finansiere de ønskede velfærdsløsninger. Den manglende finansiering bliver samtidig kombineret med, at andre lande – fx UK – ikke på samme hårde måde styrer lånoptagningen eller sidestiller forskellige finansieringsmodeller gennem deponeringskrav.

Alt i alt er det svært at negligere, at den udenlandske interesse i visse sammenhænge er koblet til ønsket om at få investeringer ”off-budget”.

Der er dog samtidig meget som peger på, at OPP projekterne gennem inddragelse af private finansieringspartnere har skabt en ny dynamik. I Holland peger den centrale OPP-enhed således på, at inddragelse af private investorer sikrer en langt mere professionel og systematisk risikofordeling. I praksis omsættes det til et hårdt pres på entreprenører og driftsentreprenør at sikre, at der bliver bygget og driftet i en ordentlig kvalitet, som således minimerer investors korte og langsigtede risici.