

## **Reguleringen af offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark**

Ole Helby Petersen  
Ph.d.-stipendiat  
International Center for Business and Politics  
Copenhagen Business School

Tlf.: +45 3815 3514  
E-mail: ohp.cbp@cbs.dk

### *Manchet:*

Hvordan reguleres OPP i Danmark? Er reguleringsrammen en del af forklaringen på, at vi hidtil ikke har set flere OPP-projekter? Med et bredt blik på regulering af både hard-law og soft-law typen tages disse centrale spørgsmål op og besvares i denne artikel.

### *English abstract:*

#### **Danish Regulation of Public-Private Partnerships (PPPs)**

This article examines the regulation of public-private partnerships (PPPs) in Denmark, an area that has previously been given only minor attention within the literature on PPPs. The article reviews both hard-law and soft-law type regulation of Danish PPPs. The main argument is that contrary to warm official political statements on PPPs the Danish regulatory frame is in many aspects incoherent and uncoordinated with formal rules to some extent pointing in opposite directions, and more soft regulatory tools only partly compensating for this. This leaves Danish public authorities and private partners that wish to engage with PPPs in a regulatory limbo which, at least partly, explains why only very few Danish PPP-projects have been initiated.

## 1. Introduktion

De danske ministerier og regeringen har den seneste håndfuld år udgivet en række publikationer, hvor offentlig-private partnerskaber (OPP) nævnes (se fx Økonomi- og Erhvervsministeriet 2002; Regeringen 2003). VK-regeringens regeringsprogram II proklamerer øget brug af partnerskaber mellem den offentlige og private sektor (Regeringen 2005). I 2004 blev en Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber udgivet med det eksplicite formål at sætte dagsordenen for brug af OPP i Danmark samt udstikke konkrete OPP-pilotprojekter (Regeringen 2004). På Udbudsportalen.dk og Erhvervs- og Byggestyrelsens hjemmeside tilbydes i dag basiskontrakter, OPP-vejledninger og værktøjer til udformning af offentlig-private partnerskabsprojekter<sup>1</sup>. Senest er offentlig-privat samarbejde nævnt i Globaliseringsrådets anbefalinger til et konkurrencedygtigt Danmark (Globaliseringsrådet 2006). Der tegner sig på den vis et billede af en systematisk regeringsmæssig satsning på partnerskabstanken som ny vej til at inddrage private aktører i den offentlige opgaveløsning.

I kontrast hertil viser et kig ud over det danske landkort, at der hidtil er søsat mindre end en håndfuld OPP-projekter. Det første danske OPP-projekt blev igangsat i 2005 i Trehøje Kommune (efter strukturreformen en del af Ny Herning Kommune), hvor kommunen samarbejder med et privat selskab om planlægning, opførelse, drift, finansiering og vedligeholdelse af en ny kommunal skole. Det første statslige OPP-projekt – en aftale om at udbygge magasinerne til det danske rigsarkiv – er kun for nylig i sommeren 2007 blevet underskrevet og skal efter planen stå færdigt i 2010. Herudover planlægger Transport- og Energiministeriet et mindre antal vejprojekter gennemført efter OPP-formen, men disse projekter har det til fælles, at de endnu kun er på tegnebrættet.

Positive, politiske udmeldinger ser altså ikke ud til uden videre at blive omsat til handling i form af OPP-projekter i Danmark. I denne artikel gennemgås den danske reguleringsramme omkring offentlig-private partnerskaber, og det forsøges belyst, om der er faktorer omkring reguleringsrammen, som virker hindrende for brug af OPP i Danmark. Artiklen er baseret på en systematisk kortlægning af alle skriftlige kilder om OPP udgivet fra statslige myndigheders side i Danmark fulgt op og valideret af en interviewrunde blandt syv centrale statslige reguleringsaktører<sup>2</sup>. Der opereres med en infrastrukturel forståelse af OPP defineret som en samlet aftale mellem en offentlig og privat aktør om planlægning, opførelse, drift, finansiering og vedligeholdelse af et givent anlægsprojekt over en længerevarende aftaleperiode. Denne tilgang er på linie med den forståelse af OPP, som findes i det kortlagte materiale.

Regulering skal forstås som ”*sustained and focused control exercised by public agency over activities that are valued by a community*” (Selznick 1985:363). Denne definition udtrykker noget helt centralt ved regulering, som begrebet anvendes her: Der er tale om intentionel offentlig handling med henblik

---

<sup>1</sup> [www.udbudsportalen.dk](http://www.udbudsportalen.dk) og [www.ebst.dk](http://www.ebst.dk).

<sup>2</sup> Der er gennemført interview i syv departementer og styrelser: Økonomi- og Erhvervsministeriet, Erhvervs- og Byggestyrelsen, Finansministeriet, Slots- og Ejendomsstyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Transport- og Energiministeriet og Kulturministeriet. Artikel er baseret på et speciale ved statskundskab på KU med titlen *Reguleringen af offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark – en kortlægning og analyse af hvordan OPP reguleres fra statslig side i Danmark*.

på at påvirke aktiviteter af værdi for et samfund<sup>3</sup>. Der opereres i denne artikel både med regulering af hard-law typen, det vil sige formelle regler fulgt af kontrol og juridisk sanktionskraft, og regulering af soft-law typen. Soft-law regulering er en bred samlebetegnelse for forskellige ikke-juridiske reguleringsformer. Der skal opereres med tre sådanne i denne artikel; a) incitamentstilskyndelser i form af tilskud til og/eller finansiering af OPP-projekter, b) skabelse af information og vejledninger for at få markedet for OPP til at fungere bedre, og sluttelig c) direkte handling, hvor regulerende aktører i et forsøg på at statuere eksempler til efterfølgelse selv investerer tid og ressourcer i at igangsætte OPP-projekter (Baldwin & Cave 1999: Kap. 4).

Det vises i denne artikel, hvordan disse reguleringsformer indgår i et komplekst samspil omkring reguleringsrammen for OPP, og det konkluderes, at igangsættelsen af danske OPP-projekter vanskeliggøres af, at reguleringsrammen fremstår ukoordineret og uden klar styring og retning. I artiklens næste afsnit præsenteres en oversigt over den danske reguleringsramme omkring OPP. Herefter følger fire afsnit med gennemgang af centrale regelsæt. Dernæst skifter fokus fra hard-law til soft-law og de efterfølgende tre afsnit giver et billede af soft-law regulering af OPP. I artiklens næstsidste afsnit følger en diskussion og vurdering af, hvad resultaterne betyder for igangsættelsen af OPP-projekter i Danmark. I det konkluderende afsnit samles trådene, og behovet for en større grad af styring og koordinering af reguleringsrammen diskuteres.

### **Kortlægning af reguleringsrammen omkring OPP i Danmark**

Tabel 1 nedenfor viser den danske reguleringsramme omkring OPP. Reguleringsrammen er konstrueret ved at kode alle de indsamlede skriftlige kilder efter reguleringsmæssigt indhold baseret på formel regelbaseret hard-law regulering og de tre soft-law baserede reguleringsformer. Til venstre i tabellen er angivet hvilke statslige aktører, der udøver autoritet over de forskellige dele af reguleringsrammen.

---

<sup>3</sup> En bredere forståelse af reguleringsbegrebet findes i Robert Baldwin og Martin Cave (1999: 2), som udover den intentionelle forståelse af regulering i bredeste forstand opererer med regulering som alle normer og traditioner, der virker adfærdsregulerende på menneskelig adfærd.

TABEL 1. KORTLÆGNING AF DEN STATSLIGE REGULERINGSRAMME OMKRING OPP.

Den statslige reguleringsramme omkring OPP		Reguleringsformer			
		Formel regelbaseret regulering	Incitaments-baseret regulering	Regulering ved tilvejebringelse af Information	Regulering ved direkte handling
Statslige reguleringsaktører	Økonomi- og Erhvervsministeriet	Statsbyggelovgivning			Initiativtager til Handlingsplan for OPP
	Erhvervs- og Byggestyrelsen	Statsbyggelovgivning	OPP-pulje på byggeområdet	OPP-vejledninger, vurderingsværktøjer, juridisk basiskontrakt, informationsspredning	Vejledning ifm. Rigsarkivet som pilotprojekt
	Konkurrencestyrelsen	Udbudsregler			
	Finansministeriet	Statslige bevillingsregler			Initiativtager til Handlingsplan for OPP
	Slots- og Ejendomsstyrelsen			Materiale om projekt Rigsarkiv samt afprøvning af generelt OPP-materiale	Rigsarkivet som pilotprojekt - projektansvarlig
	Indenrigs- og Sundhedsministeriet		Lånedispensations-pulje til igangsættelse af OPP-projekter		
	Transport- og Energiministeriet		OPP-pulje på trafikområdet		OPP-vurdering af 6 trafikprojekter i Handlingsplan for OPP
	Kulturministeriet				Rigsarkivet som pilotprojekt – arkivfaglig ekspertise
	Skatteministeriet	Skatte- og momsregler			
	Justitsministeriet				OPP-vurdering af fængsel i Østdanmark

Note: Slots- og Ejendomsstyrelsen er en styrelse under Finansministeriet. Erhvervs- og Byggestyrelsen samt Konkurrencestyrelsen er styrelser under Økonomi- og Erhvervsministeriet.

### Statsbyggelovgivningens OPP-vurderingskrav

Den danske statsbyggelovgivning har med ”*Lov om statens byggevirksomhed m.v. (Statsbyggeloven)*” helt tilbage fra 1971 indeholdt en bestemmelse om, at al statslig byggeaktivitet skal ske på den for staten økonomisk mest fordelagtige måde indregnet såvel opførelsesudgifter som løbende udgifter forbundet med anvendelse og drift af byggeriet:

Opførelse, om- og tilbygning af statsbygninger og anlæg knyttet hertil skal ske på den for staten økonomisk mest fordelagtige måde under hensyntagen til den påtænkte anvendelse og fremtidige drift”. (Statsbyggeloven af 1971, § 1, stk. 1).

Som diskuteret andetsteds i dette temanummer er det et helt centralt kendetegn ved OPP, at der sker en sammentænkning af såvel udgifter til opførelse som fremtidig drift og vedligehold i én samlet kontrakt. Det var dog først i 2003 med ”*Bekendtgørelse om anvendelse af offentlig-privat partnerskab (OPP)*,”

*partnering og nøgletal*<sup>4</sup>, at OPP eksplicit blev indarbejdet i regelgrundlaget. Bekendtgørelsen stiller krav om, at alle statslige byggeprojekter skal underkastes en såkaldt OPP-vurdering:

§ 2. Bygherren skal i relevant omfang under hensyntagen til byggesagens størrelse, karakter og kompleksitet, foretage en systematisk vurdering af, om en konkret byggeopgave skal gennemføres som et offentlig-privat partnerskab.

Tilknyttet OPP-bekendtgørelsen er udgivet "*Vejledning om OPP, til bekendtgørelse om OPP, partnering og nøgletal*" som kræver, at OPP-vurderingen foretages i to skridt. *Den indledende relevansvurdering* foretages i projektets helt indledende fase og er en vurdering af, om OPP er relevant at bruge i forhold til det konkrete projekt. Der opstilles en række relevanskriterier, hvoraf det første er projektets samlede entreprisensum. Statslige OPP-projekter under en nedre grænse på 100 mio. kr. anses som udgangspunkt ikke for at være OPP-egne. Den nedre grænse er vejledende og er fastsat på baggrund af erfaringer fra OPP-projekter i andre europæiske lande og er begrundet med forhøjede transaktionsomkostninger i forbindelse med planlægning, udbud og kontraktindgåelse ved OPP-projekter sammenlignet med traditionelle projekter.

Såfremt OPP vurderes relevant ved den indledende vurdering, bevæger vurderingen sig over i anden fase, som er *en systematisk komparativ OPP-vurdering* af OPP versus at gennemføre projektet som traditionelt byggeri. Den systematiske vurdering skal gennemføres på tre parametre; finansiell vurdering, samfundsmæssig vurdering og operationel vurdering. De tre parametre kan vægtes forskelligt fra projekt til projekt, men der lægges op til at give det finansielle element en tung vægtning med ca. 80 procent og de øvrige to elementer hver 10 procent (Erhvervs- og Byggestyrelsen 2004a:12). Den systematiske OPP-vurdering skal munde ud i en skriftlig gennemgang af OPP-løsning versus traditionel løsning baseret på en samlet afvejning af de tre hensyn. Lakmustesten på, om OPP kan bruges i Danmark, er om OPP - med hovedvægt på totaløkonomien i et givent projekt - er den for staten mest fordelagtige løsning. Økonomi- og Erhvervsministeriet og Rigsrevisionen er reguleringsmæssigt tilsynsførende med, at den krævede OPP-vurdering gennemføres og kan dokumenteres (Erhvervs- og Byggestyrelsen 2004a:11).

### **Bevillingsregler for danske OPP-projekter**

Danmarks Riges Grundlov kræver, at "*ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov eller i en af folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov.*" (Grundlovens § 46, stk. 2). Finansiell bevilling til OPP-projekter skal derfor, ligesom alle øvrige statslige bevillinger, gives på de årlige finanslove, som vedtages ved almindelig flertalsafstemning i Folketinget (Finansministeriet 2007). Der har over årene udviklet sig en fast praksis for, at de nærmere budgetregler til grund for finanslovene reguleres ved Finansministeriets Budgetvejledning, som løbende revideres og opnår bindende status via forelæggelse for Folketingets Finansudvalg (Germer 1995: Kapitel 8; Finansministeriet 2006). Fra og med 2001 har OPP været direkte nævnt i Budgetvejledningen med en formulering om, at forskellige former for offentlig-privat samarbejde kan anvendes, såfremt det for staten er den totaløkonomisk mest fordelagtige løsning. Bevillingsregler og statsbyggeregulering er således umiddelbart i overensstemmelse hvad angår det totaløkonomiske krav, men et nærmere kig på bevillingsreglerne viser, at igangsættelse af OPP-projekter sker efter en

---

<sup>4</sup> Bekendtgørelsen blev i 2004 erstattet af Bekendtgørelse om offentlig-privat partnerskab (OPP), partnering og oplysninger svarende til nøgletal" (Bek. Nr. 1394 af 17/12/2004), som i dag er gældende. Begge findes på [www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk).

reguleringsmæssigt skærpet procedure sammenholdt med almindelige anlægsbevillinger på finansloven. Det skyldes, at OPP sidestilles med såkaldt finansiel leasing, der som udgangspunkt ikke kan indgås i staten:

Aftaler om finansiel leasing, der reelt erstatter køb eller anlæg, kan som udgangspunkt ikke indgås, da dette forøger statens finansieringsudgifter (Finansministeriet 2006:40).

Som ovenstående udtræk fra Budgetvejledningen viser, antages finansiel leasing at øge statens finansieringsudgifter, da staten grundet større lånesikkerhed antages at kunne låne til en billigere rente, end den private part vil kunne gøre det. I sådanne tilfælde skal staten som udgangspunkt selv erhverve aktivet frem for at indgå en leje (leasing) aftale. Når OPP overhovedet kan finde anvendelse, skyldes det, at OPP-projekter i Budgetvejledningen gives en eksplicit undtagelsesbestemmelse fra leasingforbuddet:

En sådan organisering [OPP] kan anvendes, såfremt den indebærer væsentlige økonomiske fordele for staten, dvs. at effektiviseringsgevinsterne overstiger ulemperne i form af højere finansieringsudgifter (...). Aftaler om offentlig-privat samarbejde, hvor en del af ydelsen indebærer finansiel leasing, kan, jf. *punkt 2.4.10. Leje (leasing)* alene indgås efter forelæggelse for Finansudvalget. (Finansministeriet 2006:41, oprindelig kursivering).

Det for OPP reguleringsmæssigt skærpene forhold ved bevillingsreglerne udspringer af anden sætning i ovenstående citat, hvorefter aftaler om offentlig-privat samarbejde alene kan indgås efter forelæggelse for Folketingets Finansudvalg. Denne formulering, som ved første øjekast kan forekomme at være af mindre betydning, skal ses i sammenhæng med, hvordan "almindelige" anlægsbevillinger gives. Som gennemgået i indledningen til dette afsnit gives de statslige bevillinger på de årlige finanslove. Kun ved væsentlige bevillingsændringer eller ved nye bevillingsønsker i løbet af et finansår konsulteres Finansudvalget via de såkaldte aktstykker, hvor Finansudvalgets behandling af bevillingsspørgsmålet via en fast praksis træder i stedet for behandling af hver enkelt bevilling i Folketinget (Germer 1995:140). OPP projekter, derimod, kan som ovenstående udtræk fra Budgetvejledningen viser, kun igangsættes efter forelæggelse af det konkrete projekt for Finansudvalget, uanset projektstørrelse og også selvom projektet er givet en anlægsbevilling på årets finanslov.

En statslig institution, som ønsker at igangsætte et OPP-projekt, skal derfor for det første gennemføre de to vurderingsskridt, som statsbyggereglerne kræver. Derefter skal institutionen, når den private parts endelige bud på aftalen foreligger, foretage et tredje vurderingsskridt, hvor det private bud igen sammenlignes med prisen på det offentlige alternativ. Sagen skal herefter via et aktstykke forelægges Finansudvalget, hvor det dokumenteres, at effektiviseringsgevinsterne overstiger de forhøjede finansieringsudgifter. Forelæggelse af aktstykker går altid gennem Finansministeriet, der på aktstykket indikerer, om man tilslutter sig ressortministeriets bevillingsønske. Der findes, så vidt vides, ikke statistik over hvor ofte aktstykker tiltrædes af Finansudvalget *uden* Finansministeriets tilslutning, men en gennemgang af folketingsåret 2006/2007's aktstykker viser, at ingen aktstykker er tiltrådt af Finansudvalget uden Finansministeriets tilslutning ([www.oes-cs.dk/aktstykker/](http://www.oes-cs.dk/aktstykker/))<sup>5</sup>. Finansministeriet ser på den vis ud til at indtage, hvad man kan kalde en "gate-keeper" funktion i forhold til øvrige ministeriers fremlæggelse af bevillingsønsker til igangsættelse af OPP-projekter.

---

<sup>5</sup> I praksis kan man enten forestille sig, at ressortministeriet frafalder sit bevillingsønske inden forelæggelse for Finansudvalget såfremt Finansministeriet ikke giver sin tilslutning, eller der forhandles en enighed på plads mellem pågældende ministerium og Finansministeriet før forelæggelse for Finansudvalget

## Udbudsregler for OPP-projekter

OPP reguleres ligesom alle offentlige udbud af en række udbudsbestemmelser, som har til formål at sikre, at offentlige udbud gennemføres i fri og lige konkurrence. De for OPP-projekter relevante udbudsregler følger af EU's udbudsregler, som findes i "*Udbudsdirektivet*" (Direktiv nr. 2004/18/EF) implementeret i dansk lov af Konkurrencestyrelsen ved bekendtgørelse "*Udbudsdirektivet bekendtgørelse nr. 937 af 16/09/2004*" ([www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk)). Udbudsdirektivet forpligter offentlige myndigheder til at sende en offentlig opgave i EU-udbud, når kontrakten overstiger tærskelværdierne for udbud. Udbudsdirektivet vedrører offentlige udbudsforretninger i alle EU-medlemslandene og omfatter både anlægs-, drifts-, og vedligeholdelselementet i en OPP-aftale. OPP-projekter skal derfor udbydes i hele EU ved udsendelse af en såkaldt udbudsbekendtgørelse, hvor projektet samt vilkårene for at afgive tilbud beskrives nærmere (Udbudsdirektivet: artikel 23, stk. 1).

Der findes fire udbudsformer, efter hvilke EU-udbud kan foretages; begrænset udbud, udbud efter forhandling, koncession og konkurrencepræget dialog. Den sidstnævnte udbudsform, konkurrencepræget dialog, er indført med den seneste udgave af Udbudsdirektivet fra 2004 og er møntet direkte på at understøtte udbud af OPP-projekter, da disse har "*særligt komplekse kontrakter*" (Udbudsdirektivet: Afsnit 29, stk. 1; Tvarnø 2006).

Den konkurrenceprægede dialog er opdelt i en prækvalificeringsrunde og en egentlig dialogrunde. I prækvalificeringsrunden kan alle interesserede aktører søge om adgang til at deltage i selve udbudsrunden, hvorefter den offentlige part udvælger en mindre kreds af aktører til nærmere dialog. I den efterfølgende dialogrunde sker i samarbejde med de private parter en udvikling af en eller flere specifikke løsninger, som lever op til den offentlige parts krav og ønsker for projektet. Konkurrenceelementet består i, at en eller flere af de prækvalificerede private parter kan vælges fra undervejs i forløbet via en udskillelcesproces. Den konkurrenceprægede dialog afsluttes med, at de tilbageværende private parter giver en pris på løsning af opgaven, som denne er beskrevet i det endelige udbudsmateriale. Udbudsreglerne kræver, at den offentlige part herefter vælger det selskab, som afgiver den bedste pris på aftalen (Udbudsdirektivet artikel 29, stk. 1).

Dermed skulle man tro, at udbudsprocessen er afsluttet, og OPP-kontrakten kan indgås, men dette er ikke tilfældet. På dette punkt støder den udbudsmæssige regulering ind i den bevillingsmæssige regulering af OPP-projekter. Som gennemgået ovenfor kræver Bekendtgørelse om OPP, at de to indledende vurderingsøvelser følges op af en validerende vurderingsrunde, når den faktiske aftale og pris kendes, dvs. når de private selskaber har afgivet endeligt bud som afslutning på den konkurrenceprægede dialog. Det betyder, som vi så ovenfor, at ikke kun det ministerium, som ønsker at igangsætte et OPP-projekt, men også Finansministeriet og Finansudvalget, skal tilslutte sig vurderingen af, at OPP er den økonomisk mest fordelagtige løsning for staten. Et privat selskab, som afgiver det bedste bud på et OPP-projekt, kan derfor ikke være sikker på at vinde OPP-aftalen, da projektet kan ende med slet ikke at blive gennemført som OPP-projekt men i stedet som traditionel offentlig entreprise. Det er endnu for tidligt at spå om hvad praksis vil blive for danske OPP-projekter, men indtil videre har Dansk Byggeri været på banen i dagspressen og advaret om, at proceduren og usikkerheden omkring udfaldet vil fordyre prisen på de private bud og i værste fald kan skræmme potentielle tilbudsgivere væk<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Administrerende direktør Jens Klarskov, Dansk Byggeri, i Jyllands-Posten 1. november 2005.

## Skatte- og momsregler for OPP-projekter

Modsat de tre regelsæt, som blev gennemgået ovenfor, er reguleringen på skatte- og momsområdet ikke direkte udformet med henblik på at regulere OPP. De danske skatte- og momsregler er derimod inden for de seneste cirka to år kommet til at udgøre et helt centralt og meget problematisk område i lovgrundlaget omkring brugen af OPP i Danmark. Det er sket ved, at Skatteministeriet og SKAT er blevet opmærksomme på, at OPP-projekter placerer sig midt i et kompliceret regelgrundlag og en række domme, som skattemyndighederne specielt i 1990'erne fik opbygget som bolværk mod selskabssvindel.

På skatteområdet foreskriver ”Lov om skattemæssige afskrivninger (afskrivningsloven)” at selskaber, der benytter et aktiv i erhvervsmæssig henseende, kan foretage skattemæssige afskrivninger af dette aktivs værdi (Afskrivningsloven § 1, stk. 1). Afskrivningen er et udtryk for, at aktivet ældes og dermed mister værdi, hvorefter det efter en årrække antages at have værdien nul og vil skulle udskiftes. Sådanne afskrivninger opfattes som et værditab i løbet af et skatteår, og kan efter afskrivningsloven fratrækkes en virksomheds overskud, førend virksomheden betaler skat af årets overskud. I et OPP-projekt, hvor der typisk er et stort anlægsaktiv involveret, har det stor betydning for det private OPP-selskabs årlige resultat, at det på denne vis kan foretage skattemæssige afskrivninger af bygning mv., som selskabet har finansieret og vedligeholder, førend selskabet betaler skat af sit overskud. Forudsætningen for at foretage sådanne skattemæssige afskrivninger er imidlertid, at OPP-selskabet er reel ejer af aktivet, hvilket skal uddybes nedenfor.

På momsområdet regulerer ”Lov om merværdiafgift (momsloven)”, at udlejning og levering af fast ejendom er moms fritaget (Momsloven § 13, punkt 8 og 9). Et OPP-selskab vil derfor som udgangspunkt ikke skulle betale moms af lejeindtægten i OPP-kontrakten. SKAT kan imidlertid give tilladelse til, at et selskab, der udlejer fast ejendom, frivilligt lader sig momsregistrere. Herved kan selskabet fratække momsen af udgifter til opførelse, vedligeholdelse, reparation, drift og administration vedrørende ejendommen. Dette er fordelagtigt, hvis selskabets udgifter til disse aktiviteter er store i forhold til lejeindtægten. Forudsætningen for at lade sig frivilligt momsregistrere er imidlertid ligesom ved skatteproblemstillingen, at OPP-selskabet er reel ejer af aktivet.

Det reelle ejerskab til et aktiv afgøres af, hvem der kan siges at have den faktiske råderet over aktivet og dermed bærer de væsentligste risici. Ved OPP-projekter har det netop vist sig kompliceret at afgøre, hvor det reelle ejerskab er placeret, samtidig med at muligheden for at foretage skattemæssige afskrivninger og frivillig momsregistrering er af afgørende betydning for konkurrencedygtigheden af den pris, som et privat selskab kan tilbyde sammenholdt med det offentlige alternativ. OPP-selskabet sørger i aftaleperioden for vedligeholdelse og drift, hvor kvaliteten af dette arbejde vil påvirke aktivets værdi ved kontraktperiodens udløb. Desuden vil der naturligt ligge en mulighed for tab og gevinst ved markedsudviklingen i prisen på fast ejendom af den givne karakter i aftaleperioden. Særligt afgørende for henholdsvis den offentlige og den private parts risici for tab og mulighed for gevinster er derfor, hvad der sker med anlægsaktivet ved OPP-kontraktens udløb. Overføres aktivet automatisk til den offentlige part, enten gratis fordi aktivet er betalt af eller til en ved kontraktindgåelsen aftalt pris, vil den private parts risici i kontraktperioden være små. Den offentlige part vil i den situation bære

hovedparten af risiciene knyttet til udviklingen i aktivets værdi og vil derfor være at betragte som den reelle ejer af aktivet. Den private part vil derfor ikke kunne opnå skatte- og momsmæssige fordele, som det ellers ville være muligt på almindelige markedsvilkår.

Når der fortsat er tale om en skatte- og momsmæssig *problemstilling* skyldes det, at det fortsat ikke er lykkedes at finde en egentlig løsning på danske OPP-projekters skatte- og momsmæssige stilling. I tilfældet med skoleprojektet i Trehøje, hvor byggeriet begyndtes tilbage i 2005, har Indenrigs- og Sundhedsministeriet lavet en særordning for det konkrete projekt. For statens første OPP-projekt, Rigsarkivet, er der fundet en løsning, hvor staten først ved overdragelsen af arkivet til staten efter 30 år betaler en væsentlig del af kontraktsummen. Der er i begge tilfælde tale om særordninger, som ikke danner grundlag for en løsning af sagen i mere generisk forstand. Den danske skatte- og momsregulering er indrettet således, at der vil skulle foretages en realitetsbehandling af det reelle ejerskab for hvert enkelt OPP-projekt, og fremtidige OPP-projekters skatte- og momsmæssige stilling er derfor fortsat uafklaret.

Gennemgangen af de fire regelsæt peger så langt på, at reguleringen af den statslige brug af OPP ikke har en klar retning og politik. De forskellige regelsæt forekommer derimod at pege i forskellige retninger, hvor delområder af reguleringen understøtter brug af OPP, mens andre dele modsat virker begrænsende. Nedenfor kigges på tre typer af soft-law regulering. Spørgsmålet, som umiddelbart melder sig, er om disse reguleringsmæssige alternativer i højere grad end de formelle hard-law baserede regler understøtter brugen af OPP i Danmark.

### **Regulering baseret på incitamenter**

Reguleringsrammen indeholder to incitamentsmekanismer udformet med henblik på at understøtte offentlige myndigheders anvendelse af OPP. Den første incitamentsmekanisme blev etableret med regeringens Handlingsplan for OPP, hvor der blev afsat puljer på henholdsvis bygge- og trafikområdet med det formål at medfinansiere OPP-vurderinger af mulige, fremtidige OPP-projekter. Puljen på byggeområdet administreres af Erhvervs- og Byggestyrelsen og udgør i alt 6 mio. kr. over tre år, mens trafikpuljen udgør 25 mio. kr. til udmøntning over to år (Regeringen 2004:22-23). Begge puljer kan medfinansiere op til 50 procent af udgifterne til konsulentbistand og frikøb af egne medarbejdere i forbindelse med gennemførelse af systematiske OPP-vurderinger og eventuelt efterfølgende forberedelse af udbudsrunder. Dog i alt højst 5 mio. kr. per projekt. Der gives ikke støtte til selve gennemførelsen af projekterne, hvilket størrelsen på puljerne i høj grad også indikerer. Der er således tale om opstilling af incitamenter til at tænke og analysere OPP som en mulighed, mens incitamenter i forhold til at arbejde videre med OPP efter den systematiske vurdering vil skulle findes i selve OPP-modellen og eventuelle fordele eller besparelser ved brug af OPP. De to puljer kan udelukkende søges af kommunale og regionale aktører (Erhvervs- og Byggestyrelsen 2004:1).

For det andet administrerer Indenrigs- og Sundhedsministeriet en lånedispensationspulje, hvorfra kommuner og indtil 1. januar 2007 også amterne kunne søge dispensation fra de almindelige lånedeposeringsregler til igangsættelse af OPP-projekter. Jævnfør den kommunale lånebekendtgørelse skal kommunerne ved opførelse af anlæg normalt kunne finansiere udgifterne ud af de løbende

driftsmidler (BEK nr. 1102 af 12/12/2002)<sup>7</sup>. Såfremt en kommune ønsker at indgå leje- og leasingaftaler, som OPP jævnfør ovenfor kategoriseres som, kan dette ske ved deponering af et beløb i staten svarende til den samlede værdi af den indgåede leje- eller leasingaftale. Denne regel er dels indført for at sikre, at kommunerne ikke binder sig til større udgifter over en årrække, end der er dækning for, og dels for at neutralisere påvirkningen af de samlede offentlige finanser (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2000: Kap. 3)<sup>8</sup>. Med henblik på at tilskynde til brug af offentlig-privat samarbejde og herunder OPP i kommuner og amter har der siden 2002 været afsat særlige OPP-lånedispensationspuljer på det kommunale og amtslige område. Puljerne aftales som led i de årlige kommuneaftaler, og har siden 2002 udgjort årligt 100 mio. kr. for kommuner og amter/regioner hver for sig<sup>9</sup>. OPP-lånepuljerne giver kommuner og amter/regioner mulighed for at indgå aftaler om OPP-projekter uden at foretage den normale lånedeposering ved leje- og leasingaftaler. Incitamenterne til igangsættelse af OPP er således ikke ”rigtige penge” men en ekstraordinær låneadgang uden deponeringsforpligtigelse. OPP-projektet vil – via kommunens eller regionens løbende betalinger til OPP-selskabet - skulle betales af myndigheden selv. Incitamenterne til igangsættelse af OPP er derfor ikke egentlige finansielle belønninger, men udelukkende adgang til med OPP-projektet at hæve aktivitetsniveauet ud over det, der ellers reguleres via den kommunale lånebekendtgørelse og anden regulering såsom skattestop og aftaler om den kommunale sektors vækst.

### **Regulering via information og vejledning**

På det informationsbaserede område er reguleringsrammen baseret på en stor informationsindsats forankret i en særlig OPP-kompetenceenhed i Erhvervs- og Byggestyrelsen, som er en styrelse under Økonomi- og Erhvervsministeriet. OPP-kompetenceenheden har udgivet en række vejledninger og beregningsværktøjer til sammenligning af en OPP-løsning med et traditionelt offentligt byggeri. Desuden tilbydes et juridisk hjælpeværktøj i form af en basiskontrakt med tilhørende vejledning, som er udarbejdet med henblik på at mindske transaktionsomkostningerne forbundet med den juridiske del af en OPP-aftale. OPP-kompetenceenheden har herudover betalt konsulenthuse for at gennemføre to større OPP-analyser for staten. Analyserne viser, inden for hvilke sektorer OPP kan være egnet at anvende i fremtiden. Sluttelig koordinerer kompetenceenheden et tværgående OPP-netværk, stiller et OPP-rejsehold til rådighed og kommunikerer redskaber og erfaringer med OPP til både offentlige og private aktører via Udbudsportalen.dk. OPP-kompetenceenhedens informationsbaserede indsats er samlet i tabel 2.

---

<sup>7</sup> [www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk). Undtaget herfra er kommunale udgifter til forsyningsvirksomhed, hvis opretholdelse er af en sådan vigtighed, at andre regler gælder.

<sup>8</sup> I Farum-sagen indgik kommunen netop en sale and lease-back aftale, hvor kommunen ved salg af anlæg til private fik store likvide midler, som kunne geninvesteres, samtidig med at kommunen bandt sig til lejeudgifter over en længere årrække.

<sup>9</sup> Aftaler om den kommunale sektors økonomi for det kommende år indgås mellem regeringen og KL/Danske Regioner ved kommuneaftalerne i juni måned i Finansministeriet. Aftalerne nedfældes på det årlige bloktilskudsaktstykke, som fastsætter det samlede statslige bloktilskud til henholdsvis den kommunale og amtslige sektor. Bloktilskudsaktstykkerne findes på [www.oes-cs.dk/aktstykker/](http://www.oes-cs.dk/aktstykker/).

TABEL 2. INFORMATIONS- OG VEJLEDNINGSINDSATS FRA OPP-KOMPETENCEENHEDEN.

<i>Vejledning og beregningsværktøjer til OPP-vurderinger</i>	Vejledning om OPP til Bekendtgørelse om OPP, Partnering og oplysninger svarende til nøgletal	Beskriver hvordan indledende undersøgelse for OPP-relevans og derefter systematisk OPP-vurdering foretages. Opstiller desuden et OPP-projektforløbs delfaser
	OPP-vurderingsværktøj –Public Private Comparator (PPC)	Bruges til den systematiske OPP-vurdering af projekter. PPC'en er et omfattende regneark udarbejdet i Excel
	Vejledning til brug af PPC'en	Vejledningen gennemgår hvordan regnearket udfyldes korrekt
	Benchmarkværktøj – Public Sector Comparator (PSC)	Bruges når den konkurrenceprægede dialog er afsluttet og de private aktører har afgivet bud på OPP-projektet. Bedste private tilbud sammenlignes med det offentlige alternativ ud fra den endelige kravspecifikation
<i>Juridisk bistand til udformning af OPP-kontrakten</i>	OPP-basiskontrakt	Gennemgår de juridiske elementer af en OPP-aftale
	Vejledning til basiskontrakt	Uddyber basiskontrakten og gennemgår hvordan projektspecifikke juridiske forhold håndteres
<i>Større OPP-analyser købt af konsulentfirmaer</i>	OPP-markedet i Danmark 2005-2010	KPMG-rapport lavet for Erhvervs- og Byggestyrelsen konkluderer, at der er et potentiale for OPP i Danmark på ca. 22-27 mia. kr. over en femårig periode
	OPP i byomdannelse	Rapport af Birch og Krogboe, Grant Thornton og Karin Skousbøll for Erhvervs- og Byggestyrelsen samler internationale erfaringer med brug af OPP i byomdannelse.
<i>Kommunikation og anden vidensspredning</i>	OPP-netværk <a href="http://www.udbudsportalen.dk/515439">www.udbudsportalen.dk/515439</a>	Netværk bestående af embedsmænd fra stat, kommuner og regioner, aktører fra konsulenthusene og store entreprenører samt forskere.
	OPP-rejsehold. <a href="http://www.ebst.dk">www.ebst.dk</a> .	Rejsehold som tager rundt i landets kommuner og vejleder i brugen af OPP
	OPP-vindue på udbudsportalen.dk <a href="http://www.udbudsportalen.dk/514252">www.udbudsportalen.dk/514252</a>	Vinduet er en samlet indgang til materiale, regler, erfaringer og konkrete projekter på OPP-området.

Note: Alle danske kilder om OPP findes på [www.ebst.dk](http://www.ebst.dk) og [www.udbudsportalen.dk](http://www.udbudsportalen.dk).

Som det fremgår, er der tale om en bredt dækkende informations- og vejledningsindsats rettet mod både kommunale og statslige aktører. Den informationsbaserede reguleringsform markerer sig som det område, hvor der fra statslig side gøres mest og investeres flest ressourcer i at fremme brugen af OPP. Som det senere skal diskuteres forstyrres den informationsbaserede form dog i et vist omfang af ”støj på linien” fra problemer med de formelle regelsæt.

### ”Eksemplets magt” - direkte handling som reguleringsform

Forsøg på at etablere konkrete eksempler på OPP-projekter er i høj grad centreret omkring regeringens Handlingsplan for OPP fra januar 2004, hvor der udpeges i alt syv OPP-pilotprojekter med det formål ”At opbygge konkrete erfaringer og afdække eventuelle barrierer for en hensigtsmæssig anvendelse af OPP” (Regeringen 2004:18). De syv pilotprojekter fordeler sig med to projekter på bygeområdet og fem projekter på trafikområdet, jævnfør tabel 3. Efterfølgende er et planlagt OPP-motorvejsprojekt ved E45 i Sønderjylland blevet overdraget til staten i forbindelse med kommunalreformen og gjort til pilotprojekt.

TABEL 3. OPP-PILOTPROJEKTER I REGERINGENS HANDLINGSPLAN FOR OPP.

<i>Pilot-projekter i Handlingsplan for OPP</i>	<i>Område</i>
Rigsarkivet	Byggeområdet
Fængsel i Østdanmark	Byggeområdet
Forbindelse over Roskilde Fjord ved Frederikssund	Trafikområdet
Letbane rundt om København	Trafikområdet
Tunnel under Marselis Boulevard i Århus	Trafikområdet
Omfartsveje ved Næstved	Trafikområdet
Parkeringsanlæg til den nye IT-højskole i Ørestaden	Trafikområdet

Kilde: Handlingsplan for OPP (Regeringen 2004), Trafikaftalen af 5. november 2003 (V, K, DF, RV, KF), Investeringsplanen (Regeringen 2003).

Rigsarkivet er som tidligere beskrevet det første og hidtil eneste statslige projekt, der er udbudt som offentlig-privat partnerskab. OPP-vurderingen blev afsluttet i juni 2004 og konkluderede på baggrund af en analyse af totaløkonomi, risici, leverandører, faglige aspekter mv., at Rigsarkivet med fordel kunne forsøges gennemført som OPP. Der blev opgjort et forventet besparelsespotentiale på ca. 3-4 pct. inklusive prissætning af økonomiske risici ved forsinkelser og fordyrelser i anlægsfasen (KPMG 2004:7).

En gennemgang af de øvrige pilotprojekter viser, at der er gennemført systematiske OPP-vurderinger af fem projekter. Heraf peger vurderingerne i to tilfælde på OPP som den økonomisk mest fordelagtige løsning (anlæg af omfartsveje ved Næstved og motorvejsprojektet i Sønderjylland), mens vurderingerne i to tilfælde peger på OPP som en ufordelagtig løsning (ny forbindelse over Roskilde Fjord og letbane ved Københavns Ring 3). I de to projekter, hvor OPP vurderes dyrere end det offentlige alternativ, begrundes dette i vurderingsrapporterne med forhøjede låneomkostninger ved privat finansiering i forhold til det offentlige ditto. I disse to tilfælde planlægges projekterne nu gennemført som traditionelle offentlige entrepriser, hvorfor projekterne i forhold til afprøvning af OPP må siges at være faldet. Det femte OPP-vurderede projekt er et nyt fængsel i Østdanmark, men her er OPP-vurderingen endnu ikke offentliggjort. De gennemførte interview peger på, at projektet formentlig ikke gennemføres som OPP, men resultatet af vurderingen er ikke oplyst. Endeligt er der fra Transport- og Energiministeriets OPP-trafiktilskudspulje givet tilsagn om støtte til OPP-vurdering af yderligere to pilotprojekter, men disse vurderinger er tre et halvt år efter Handlingsplan for OPP endnu ikke gennemført. Trods en helt central placering i handlingsplan for OPP har disse pilotprojekter altså kun resulteret i et enkelt ”eksemplets magt”, mens to øvrige projekter ligefrem har vist sig ufordelagtige at gennemføre efter OPP-formen.

### **Tolkning af reguleringsrammen**

Hvordan skal disse resultater af gennemgangen så tolkes i forhold til formålet med artiklen – at vurdere om reguleringsrammen virker hindrende for igangsættelse af OPP-projekter i Danmark? Lad os for det første kigge på statsbyggereglernes krav om, at alle statslige bygge- og anlægssager skal underkastes en OPP-vurdering. Vurderingskravet udspringer af OPP-bekendtgørelsen og må betegnes som en typisk form for formel regelbaseret regulering: Vurderingskravet er bindende for alle statslige myndigheder og er tilknyttet et dokumentationskrav, som Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Rigsrevisionen udøver reguleringsmæssigt tilsyn med. Formel regelbaseret regulering er den eneste af reguleringsformerne, der kan sætte direkte standarder for anvendelsen af OPP i Danmark. Kravet om OPP-vurdering af statslige bygge- og anlægsprojekter må på den vis betegnes som et stærkt

reguleringsmæssigt tiltag, der kan understøtte igangsættelsen af en mængde systematiske OPP-vurderinger over de kommende år.

Det at foretage OPP-vurderinger er naturligvis ikke det samme som, at OPP-projekter faktisk igangsættes. Gennemgangen af regelgrundlaget peger på, at igangsættelse af statslige OPP-projekter kan ske under fem forudsætninger:

a) projektet er stort defineret som plus 100 mio. kr.; b) der vurderes både før og efter udbudsrunderne at være et effektiviseringspotentiale ved at bruge OPP; c) Finansministeriet og Finansudvalget tilslutter sig OPP som en økonomisk fordelagtig løsning; d) private aktører byder ind trods usikkerhed om afslutningen på den konkurrenceprægede dialog, og endeligt; e) om projektet kan finde en skatte- og momsmæssig afklaring, der placerer den private aktør som reel ejer.

Hvor de første fire forudsætninger udgør reguleringsmæssige begrænsninger i, hvornår OPP kan anvendes – kun større, økonomisk fordelagtige anlægsprojekter kan gennemføres som OPP og det kun efter tilslutning fra Finansministeriet og Finansudvalget - må det femte punkt betegnes som en decideret reguleringsmæssig hindring mod brugen af OPP i Danmark. Ved siden af det formelle og relativt stærke krav om, at alle statslige bygge- og anlægsprojekter skal OPP-vurderes, eksisterer altså en række regelsæt vedrørende brug af OPP, som modsat virker begrænsende og i et enkelt tilfælde decideret hindrende i forhold til igangsættelse af OPP-projekter. Samlet må det formelle regelgrundlag betegnes som delvist modstridende og uden en klar retning og politik. Spørgsmålet, som nu melder sig, er om de mere soft-law baserede reguleringsformer kompenserer for dette.

Kigges først på den incitamentsbaserede reguleringsform er der med incitamentet så at sige mulighed for at justere på volumen afhængig af størrelsen af incitamentsmekanismerne. De to tilskudspuljer har en størrelse, som svarer til målet om at nedbringe de forventeligt forhøjede transaktionsomkostninger i planlægnings- og analysefasen af et OPP-projekt. De henholdsvis 6 mio. kr. og 25 mio. kr. batter dog ikke meget i forhold til OPP-projekternes samlede størrelse, idet der er tale om anlægsprojekter i hundrede millioner kroners klassen. Til sammenligning budgetteres på det statslige område Rigsarkivet med 565 mio. kr. mens skoleprojektet i Trehøje budgetteres med ca. 97 mio. kr. Projektstørrelsen vil naturligvis variere afhængigt af, hvad der opføres.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets puljer på 100 mio. kr. er større, men kan ikke siges at være af en størrelse, så de i alt 98 kommuner og 5 regioner kan igangsætte mange OPP-projekter (Trehøje budgetteres til ca. 97 mio. kr. som nævnt ovenfor). Det er en væsentlig tilføjelse, at der med lånepuljerne udelukkende er tale om dispensation til udvidet aktivitetsadgang, som skal afregnes over 30 år, og ikke egentlig statslig støtte til finansiering af OPP-projekter. Ydermere har lånerammerne ikke været udnyttet i noget år endnu. Den incitamentsmæssige volumen må på denne baggrund siges at være på lavstyrke.

Betragtes herefter den informationsbaserede reguleringsform, som hovedsageligt Erhvervs- og Byggestyrelsen bidrager til, må der siges at være tale om en omfattende og bredt dækkende indsats. Der tilbydes alt fra skridt-for-skridt vejledning og beregningsværktøjer, basisjura og analyser af mulige sektorer og områder, hvor OPP med fordel kan anvendes. Den informationsbaserede reguleringsform har ligesom den incitamentsbaserede en indbygget mulighed for justering af den reguleringsmæssige

volumen via omfanget og intensiteten af vejlednings- og informationsindsatsen. Med den omfattende mængde udbudte materiale om OPP må den informationsmæssige volumen siges at være høj, og såvel OPP-netværk, rejsehold og internetbaseret kommunikation bidrager til, at vejledninger og redskaber kommunikeres.

På den anden side må den faktiske gennemførelse af et dansk OPP-projekt på trods af vejledningsmateriale og øvrige hjælpeværktøjer fortsat siges at være behæftet med en vis usikkerhed. Som beskrevet ovenfor er der med den komplicerede skatte- og momsmæssige problemstilling et udekket hul i reguleringsrammen, som hverken den juridiske basiskontrakt eller det øvrige vejledningsmateriale tilbyder hjælp i forhold til løsning af. Slots- og Ejendomsstyrelsens har opnået en specifik løsning for statens pilotprojekt Rigsarkivet, men der er ikke tale om en generisk løsningsmodel, som uden videre kan genbruges. Ydermere er udfaldet af processen omkring den tredje og afsluttende benchmark og forelæggelse for først Finansministeriet og siden Folketingets Finansudvalget usikker, trods det at processens formelle trin er velbeskrevet. Her vil OPP som diskuteret ovenfor kunne afvises helt, hvis den traditionelle byggeform vurderes mere fordelagtig. Trods en høj volumen i den informationsbaserede reguleringsindsats forstyrres den reguleringsmæssige understøttelse af OPP på den vis i et vist omfang af støj på linien fra problemer med de formelle regelsæt. Dette viser netop, at der er et tæt samspil og gensidig afhængighed reguleringsformerne imellem.

Kigges sluttelig på direkte handling, typologiens sidste reguleringsform, er der tale om en potentielt stærk mekanisme i forhold til fra centralt regulerende side at kick-starte brugen af OPP ved at igangsætte konkrete pilotprojekter og derigennem forsøge at skabe "best practice" eksempler. På trods af en central placering i regeringens første og til dato eneste policy-papir på OPP-området – Handlingsplan for OPP - viser gennemgangen imidlertid, at der udover Rigsarkivet ikke er sket det store i forhold til igangsættelse af konkrete OPP-projekter. Der sker en systematisk erfaringsopsamling i forbindelse med udbuddet af Rigsarkivet som OPP-projekt, men samtidig peger de tilknyttede konsulenter på, at projektets særlige karakter og den politisk fastlagte placering på en dyr og allerede bebygget grund i det indre København, kun gør det til et delvist egnet pilotprojekt (KPMG 2004:6-7). Med et ud af otte pilotprojekter igangsat tre et halvt år efter OPP-handlingsplanens lancering må det konstateres, at "eksemplets magt" er en hidtil liden benyttet logik til udvikling af danske OPP-projekter. Reguleringsrammen er sammenfattet i tabel 4.

TABEL 4. SAMMENFATNING PÅ DEN STATSLIGE REGULERINGSRAMME OMKRING OPP.

<b>Reguleringsform</b>	<b>Sammenfatning</b>
<b>Formelle regler</b>	OPP-vurderingskravet er en væsentlig reguleringsmekanisme men undermineres delvist af skærpede bevillingsregler og stærkt problematisk skatte- og momssag. Ingen klar retning og politik omkring regelgrundlaget.
<b>Incitament</b>	Mindre incitament via tilskud til OPP-vurderinger og uddeling af lånedispensationer. Kun støtte til kommuner og amter og ingen tilskud til selve gennemførelsen af OPP-projekter.
<b>Information</b>	Stor og bred indsats via OPP-enhed i Erhvervs- og Byggestyrelsen. Dog enkelte huller som stammer fra uafklarede punkter omkring det formelle regelgrundlag.
<b>Direkte handling</b>	Meget lidt benyttet ift. den centrale rolle i Handlingsplan for OPP. Rigsarkivet er hidtil eneste udbudte OPP-projekt.

### Konklusion og perspektivering

Jeg lagde ud med at beskrive kontrasten mellem på den ene side varme politiske udmeldinger om brug af OPP i Danmark og på den anden side meget få igangsatte danske OPP-projekter. Artiklens formål har været at gennemgå den danske reguleringsramme omkring offentlig-private partnerskaber (OPP) med henblik på at søge at vurdere, i hvilken grad reguleringsrammen virker hindrende for brugen af OPP i Danmark.

Gennemgangen af reguleringsrammen har ført over fire regelsæt af hard-law typen og tre reguleringsformer af soft-law typen. Statsbyggereglerne kan med kravet om OPP-vurdering af alle statslige bygge- og anlægsprojekter føre til, at en mængde OPP-vurderinger foretages i fremtiden. Gennemgangen af de øvrige regelsæt peger imidlertid på, at en række af forhold vil skulle opfyldes, førend OPP-vurderinger kan omsættes til faktiske OPP-projekter. Grundet lighedstrækkende med finansiel leasing, der som udgangspunkt ikke kan indgås i staten, er OPP i bevillingsmæssig sammenhæng underkastet en indskærpet regulering med Finansministeriet placeret i en central "gate-keeper" funktion i forhold til præsentation af OPP-projekter for Finansudvalget. Afslutningen på en proces med konkurrencepræget dialog, som blev tilføjet EU's udbudscirkulære for at understøtte udbuddet af OPP-projekter, gøres delvist usikker grundet forelæggelseskravet og muligheden for at Finansudvalget vender tommelfingeren nedad. Sluttelig er regelgrundlaget omkring OPP-projekters skatte- og momsmæssige stilling stærkt problematisk og fortsat uafklaret efter flere års arbejde på en løsning i Skatteministeriet og SKAT. Der tegner sig et billede af fire delvist ukoordinerede regelsæt, som ikke på sammenhængende måde understøtter brugen af OPP i Danmark.

Nu er formelle regler ikke den eneste reguleringsform, og derfor er tre typer blødere regulering af OPP blevet inddraget. Effekten af en incitamentstankegang ser primært ud til at have været, at konsulenthus er blevet hyret til at foretage en række OPP-vurderinger. Det centrale element i regeringens Handlingsplan for OPP var en række pilotprojekter, som via eksemplets magt potentielt kunne statuere eksempler til efterfølgelse. Handlingsplanen har hidtil resulteret i et enkelt pilotprojekt, Rigsarkivet, mens to ud af fire øvrige OPP-vurderinger har vist sig negative over for brug af OPP. Erfaringsgrundlaget er endnu meget sparsomt, men noget tyder på, at kravet om at OPP skal være den "for staten økonomisk mest fordelagtige løsning" vil føre til, at en del projekter afvises fordi den private parts låneomkostninger er for høje. Kun på informations- og vejledningsområdet forankret i Erhvervs- og Byggestyrelsens OPP-kompetenceenhed peger pilen entydigt i retning af mere OPP. Men gennemgangen af reguleringsrammen indikerer, at selv en meget omfattende informations- og

vejledningsindsats ikke i sig selv er en tilstrækkelig stærk reguleringsmekanisme til at igangsætte et større antal danske OPP-projekter.

Meget tyder altså på, at en delvist ukoordineret og relativt svag reguleringsramme er en del af forklaringen på, at vi i Danmark hidtil har set så få OPP-projekter. Når der imidlertid kun er tale om en del af forklaringen, så skyldes det, at i hvert fald to forbehold må tages. For det første er OPP både i Danmark og i øvrige lande et relativt nyt fænomen. Enhver tolkning af så nyt et fænomen er derfor foreløbig og behæftet med en vis usikkerhed, fordi datagrundlaget er småt. For det andet er OPP en kompliceret projektform, som det kræver mange ressourcer at forberede og gennemføre, og som med en aftaleperiode på typisk 25-35 år binder parterne væsentligt længere, end de har været vant til. Der kan derfor være tale om en vis tilvænningsperiode, hvor både offentlige og private aktører skal vænne sig til OPP-tanken. I så fald vil det ikke være reguleringsrammen alene, der er skyld i, at vi hidtil har set få OPP-projekter i Danmark, men en blanding af flere faktorer. Med disse forbehold in mente viser denne artikel, at brugen af OPP i Danmark reguleringsmæssigt kan understøttes stærkere end tilfældet er det i dag. Pointen med at operere med et begrebsapparat bestående både hard- og soft-law baserede reguleringsformer har været at vise, at regulering er et komplekst fænomen, som ikke lader sig indfange i en enkelt logik men udspiller sig i flere sideløbende og nogle gange endda konkurrerende logikker. Opbygningen af en sammenhængende reguleringsramme omkring OPP er derfor ikke kun afhængig af, at der sker en større sammentænkning af de formelle regler, men i lige så høj grad, at såvel hard-law som soft-law baserede reguleringsformer sammentænkes yderligere.

## Referencer

Baldwin, Robert & Martin Cave (1999), *Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice*, UK: Oxford University Press.

Bekendtgørelse om anvendelse af offentlig-privat partnerskab (OPP), partnering og oplysninger svarende til nøgletal ([www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk)).

Danmarks Riges Grundlov ([www.grundloven.dk](http://www.grundloven.dk)).

Den kommunale lånebekendtgørelse ([www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk)).

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2004a), *Vejledning til bekendtgørelse om OPP, partnering og oplysninger svarende til nøgletal*. [www.ebst.dk](http://www.ebst.dk).

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2004b), *Informationsmateriale vedrørende Erhvervs- og Byggestyrelsens tilskudspulje til vurdering af OPP-projekter*. [www.ebst.dk](http://www.ebst.dk)

Finansloven for 2007 ([www.fm.dk](http://www.fm.dk))

Finansministeriet (2006), *Budgetvejledning 2006*. [www.fm.dk](http://www.fm.dk).

Germer, Peter (1995), *Statsforfatningsret*, 2. udgave, København: DJØF's forlag.

Globaliseringsrådet (2006), *Fremgang, fornyelse og tryghed – Strategi for Danmark i den globale økonomi*. [www.globalisering.dk](http://www.globalisering.dk).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2000), *Den kommunale låntagning og deponeringsreglerne – rapport fra arbejdsgruppe vedr. den kommunale låntagning*. [www.ism.dk](http://www.ism.dk).

Jyllands-Posten 1. november 2005: "Offentlige byggekonger bremser OPP". [www.infomedia.dk](http://www.infomedia.dk).

KPMG for Erhvervs- og Byggestyrelsen (2004), *Vurdering af Rigsarkivet som muligt OPP-projekt*. [www.ebst.dk](http://www.ebst.dk).

Lov om merværdiafgift (momsloven) ([www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk)).

Lov om skattemæssige afskrivninger (afskrivningsloven) ([www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk)).

Lov om statens byggevirkksomhed m.v. (Statsbyggeloven) ([www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk)).

Regeringen, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti (2003), *Trafikaftalen af 5. november 2003*. [www.trm.dk](http://www.trm.dk).

Regeringen (2003), *Investeringsplanen*. [www.fm.dk](http://www.fm.dk).

Regeringen (2004), *Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber (OPP)*. [www.ebst.dk](http://www.ebst.dk).

Regeringen (2005), *Nye mål – regeringsgrundlag VK-regeringen II*. [www.stm.dk](http://www.stm.dk).

Selznick, P. (1985), Focusing Organizational Research on Regulation in: R. Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*. USA: University of California Press.

Tvarnø, Christina (2006), Public-Private Partnerships from a Danish Perspective, *Public Procurement Law Review*, 15:3, pp. 98-108.

Udbudsdirektivet bek. nr. 937 (EU's udbudsdirektiv) ([www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk)).

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2002), *Vækst med vilje*. [www.oem.dk](http://www.oem.dk).