

10-01-2007

Bilag 3. Offentligt-Privat Partnerskab (OPP)

Sagsnr.
1101-327665

1. Definition

OPP er en blandt flere modeller for samarbejde mellem offentlige og private parter (OPS i bred forstand) ved organiseringen af et offentligt byggeri.

Dokumentnr.
2006-21599

Der findes ikke nogen skarp definition af OPP, men OPP kendetegnes i hvert fald ved følgende forhold:

I OPP sammenkædes design, finansiering, byggeri, drift og vedligehold i ét aftaleforhold, som varetages af et privat OPP-selskab i en periode på f.eks. 30 år. Kommunen lejer anlægget af OPP-selskabet i hele perioden.

Som supplement i afgrænsningen af, hvad der er OPP, har Erhvervs- og Byggestyrelsen oplyst følgende retningslinier:

- Den private del af investeringen i projektet er substantiel
- Finansiering, design, udførelse og drift sker i et samlet udbud
- Der foretages en systematisk, økonomisk funderet deling af risici mellem den offentlige og den private part, således at en given risiko allokeres til den part, der bedst kan forudse og håndtere risikoen, og som dermed kan sætte den laveste pris på risikoen.

2. Finansieringsmæssig betydning

I udlandet, særlig i England og Tyskland, har OPP siden 1990'erne været en model til finansiering af offentlige (anlægs)projekter uden om det offentliges (anlægs) budgetter.

I Danmark er erfaringerne med OPP beskedne, hvilket for kommunernes vedkommende særlig skyldes den stramme styring af kommunernes økonomi bl.a. gennem lånebekendtgørelsen.

I OPP lejer den offentlige myndighed anlægsaktivet. Efter lånebekendtgørelsen skal en kommune ved indgåelse af en kontrakt, hvor der skal erlægges en ydelse over en længere årrække deponere det samlede kontraktbeløb (anlægssummen). Derfor er OPP for kommunernes vedkommende som udgangspunkt ikke et redskab til ufinansierede aktivitetsudvidelser.

Det bemærkes, at regeringen i økonomiaftalerne siden 2003 har afsat en særlig pulje lånemidler med henblik på, at der på baggrund af konkrete ansøgninger kan meddeles dispensation fra deponeringspligten ved bl.a. OPP projekter.

Center for Byudvikling

1599 København V

Telefon
3366 2278

Telefax
3366 7003

E-mail
mkj@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800176

www.kk.dk

Københavns Kommune har med henvisning til førnævnte dispensationsmulighed på baggrund af kommunens brev af 31. august 2006 haft et indledende møde med Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedrørende Tingbjerg og Bavnehøj. Status er, at en uddybende ansøgning forventes sendt fra kommunen ultimo januar 2007 med henblik på, at ministeriets svar kan foreligge i maj 2007, dvs. inden budgetforhandlingerne.

3. Uafklarede forhold

OPP ligger i snitfladen mellem offentligt og privat byggeri. Told & Skat har derfor overvejet, om OPP-selskabet skatte- og momsmæssigt skal anses for at være en privat eller offentlig aktør, og om der eventuelt skal foretages justeringer i momsloven vedrørende netop OPP-selskaber.

Hvis kommunen er bygherre, kan der gennem den interne kommunale momsudligning opnås et "fradrag" på moms af byggematerialer og entreprise. Hvis OPP-projektet vedrører nyopførelse til erhvervsmæssig udlejning, vil der sædvanligvis ske frivillig momsregistrering af ejendommen med den følge, at kommunen skal betale moms af lejen til OPP-selskabet. Disse momsudgifter kan kommunen "fradrage" over den kommunale momsudligning. Hvis byggeriet skal anses for offentligt, og der derfor ikke kan ske frivillig momsregistrering, skal moms af byggematerialer og entreprise lægges oven i lejen (momsfri udlejning), uden nogen "fradragsret" for kommunen, og med heraf følgende forøgelse af lejen.

Også skattemæssigt er der uafklarede forhold, idet der endnu hersker usikkerhed om, hvorvidt OPP-selskabet kan foretage skattemæssige afskrivninger af anlægsaktivet. Hvis OPP-selskabet ikke kan foretage afskrivningerne, vil værdien af disse i sidste ende skulle betales af kommunen gennem en forhøjet leje, uden at kommunen opnår nogen form for udligning eller fradrag.

4. Fordele ved OPP

- Ejerne af OPP-selskaber indskyder selskabets aktiekapital og bærer herved den økonomiske risiko ved etableringen, drift og vedligehold af anlægget.
- I OPP er udgangspunktet, at det er den private part, der er bedst til at håndtere risikoen, og at den offentlige myndighed alene er indstillet på at påtage sig forpligtelsen til at betale for den løbende drift, dog således at den offentlige myndighed typisk påtager sig risikoen for f.eks. ændrede myndighedskrav, som det typisk gør sig gældende for lejere ifølge erhvervslejekontrakter.
- Fordelingen af ansvar, pligter og rettigheder fastlægges i én kontrakt mellem OPP-selskabet og kommunen.
- Sammenkædningen af anlæg og drift medfører, at begge parter ved udbudet må tage højde for anlægsudgifter, tilkøb

samt de med anlægget forbundne drifts- og vedligeholdelsesudgifter. Med andre ord står det klart for begge parter, såfremt indretninger/løsninger medfører øget drift, vedligeholdelse og renholdelse, og dermed sikres et bedre beslutningsgrundlag.

- Tidshorisonten – typisk 30 år – lægger op til, at der i udbudet og i kontrakten tages langsigtede hensyn.

5. OPP i strategien for OPS i Københavns Kommune

OPP er som nævnt ovenfor forholdsvis nyt i Danmark og indtil videre kun igangsat i begrænset omfang. Den beskedne interesse er måske begrundet i uafklarede forhold inden for skatte- og afgiftsområdet, men særlig den omstændighed, at OPP for danske kommuner ikke er et redskab til ufinansierede anlægsprojekter, er formentlig årsagen til den begrænsede udbredelse.

Målsætningen om, at der fra første færd tænkes langsigtet og i en helhed kan formentlig også nås i mere traditionelle offentlige bygge- og anlægsopgaver, og eventuel økonomisk gevinst forbundet med, at det er en privat aktør, der både er bygherre, udlejer og ansvarlig for drift m.v., afhænger af vilkårene i OPP kontrakten.

Ved fremtidige offentlige anlægsopgaver, hvor kommunen ikke anser det for ønskeligt eller nødvendigt at være ejer af anlægget, bør OPP sammen med andre variationer af OPS overvejes.

Der er imidlertid nogle forudsætninger, som bør være opfyldt, før OPP overhovedet skal overvejes:

- Kommunen skal forlods have besluttet, at leje af anlægsaktivet er en acceptabel løsning
- Der skal være tale om store anlægsopgaver – OPP er næppe relevant ved anlægssummer på mindre end 100 mio. kr.
- Projektet skal være langsigtet, typisk i mindst 30 år. Dette betyder, at OPP i hvert fald ikke er relevant ved opførelse af daginstitutioner, dels på grund af anlægssummens størrelse, dels på grund af varierende ”kundegrundlag”

Det er Økonomiforvaltningens vurdering, at OPP i en strategi for offentligt-privat samarbejde bør indgå sammen med andre typer af OPS, men at ovennævnte kriterier bør være retningsgivende for, om OPP overhovedet skal overvejes ved en anlægsopgave.

- oo0oo -

For mere uddybende redegørelse omkring OPP's relevans i Københavns Kommune henvises til ”Offentligt-Privat Partnerskab (OPP) redegørelse om anvendelsesmuligheder – Københavns Kommune”, bilag til BR 356/06 - Redegørelse om Offentligt-Privat Partnerskab - behandlet af Borgerrepræsentationen den 14. juni 2006.