

Christina D. Tvarnø, Carsten Greve
og Sarah Maria Denta

Offentlige-Private Partnerskaber

I juridisk og politisk perspektiv

Christina D. Tvarnø, Carsten Greve og Sarah Maria Denta
Offentlige-Private Partnerskaber. I juridisk og politisk perspektiv
1. udgave/1. oplag
© Karnov Group Denmark A/S, København 2019

ISBN 978-87-619-4105-3

Omslag: Torben Lundsted, Korsør
Sats og tryk: AKAPRINT a/s, Aarhus

Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse
af denne bog eller dele af den er ikke tilladt
ifølge gældende dansk lov om ophavsret.

Indholdsfortegnelse

Forord	5
Forkortelsesliste	15
<i>Kapitel 1</i>	
OPP: Introduktion og formål	17
1. Indledning	17
2. Formålet med bogen	20
2.1. De offentlige midler i Danmark	21
3. De danske privatfinansierede OPP-projekter – fra 2004-2018 ..	22
4. Det økonomiske rationale for OPP	24
5. Styring af OPP-projekter – Governance	25
6. Internationale erfaringer	28
7. Data, projekter, viden	29
8. Bogens metode	31
8.1. Samfundsrammer for OPP: Policy	32
8.2. Regulering af OPP: Jura	34
8.3. Partsrammer i OPP: Jura	34
8.4. Styring af OPP: Policy	35
9. Bogens struktur	35
<i>Kapitel 2</i>	
Definition af OPP	37
1. Indledning	37
2. OPP i internationalt perspektiv	39
3. OPP i Danmark	44
3.1. Forståelsen af OPP i Danmark	45
3.1.1. Vejledning til bekendtgørelsen om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri	45
3.1.2. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	46
3.1.3. Tværministeriel publikation	48
4. Forfatterernes forståelse af OPP	50
5. KommuneKredit	51

Indholdsfortegnelse

5.1. Offentlige-private partnerskaber og KommuneKredit . . .	52
6. Afrunding	53

Kapitel 3

Dansk regulering af OPP	55
1. Indledning	55
1.1. Kort historisk overblik over reguleringen af OPP i Danmark	55
2. Gældende dansk OPP-regulering	57
3. OPP og reglerne for totaløkonomi	59
3.1. Lov om offentlig byggevirkksomhed.	59
3.2. Bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri.	61
3.3. Vejledning til bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri.	64
3.4. OPP og totaløkonomi.	68
3.5. Totaløkonomiske vurderinger og OPP	69
3.5.1. Hvornår er totaløkonomiske vurderinger relevante?	71
3.5.2. Hvad skal totaløkonomiske vurderinger indeholde?	72
3.5.2.1. Bygningsstyrelsens forpligtigelse.	75
3.5.2.2. Life Cycle Costing.	77
3.5.3. Overvejelser og OPP-vurdering?	78
4. Økonomisk fordelagtighed ved OPP	79
5. Afrunding	80

Kapitel 4

OPP, EU og vækstpakken	83
1. EU og offentlige-private partnerskaber	83
2. Rapport fra Den Europæiske Revisionsret om OPP	84
3. EU-regulering af offentlige-private partnerskaber	85
4. Budgetregulering via Stabilitets- og Vækstpagten	87
4.1. Hvad består Stabilitets- og Vækstpagten af?	89
4.2. En forebyggende del og en korrigerende del	90
5. Hvornår skal OPP-projekter med i medlemslandenes offentlige gæld?	91
5.1. OPP-projekter – on eller off balance sheet.	92

5.2. Danske OPP-projekter – on eller of balance sheet	94
6. Vedtagelse af Finanspagten	95
7. Budgetloven og udgiftslofter – den danske konsekvens af Finanspagten	96
8. Afrunding	98

Kapitel 5

Forvaltningsretlige rammer for OPP	101
1. Indledning	101
2. Kommunalfuldmagten	101
3. Den offentlige myndigheds økonomiske ansvar ved OPP-projekter	103
3.1. Regionernes økonomiske ansvar ved OPP-projekter	106
4. Officialprincippet	106
5. Særlige betragtninger i forhold til det længerevarende samarbejde	108
6. Afrunding	110

Kapitel 6

OPP og deponeringsreglen	111
1. Indledning	111
2. Lånebekendtgørelsen – kommunernes mulighed for at låne penge	111
3. Deponeringsreglen	114
3.1. Begrundelsen for deponeringsreglen og kort historisk oprids	115
3.2. Offentlige-private partnerskaber, deponeringsreglen og Farum-sagen	116
3.2.1. Rapport om offentlige-private partnerskaber og de kommunale låneregler (2008)	118
3.2.2. Rapport om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler (2013)	121
4. OPP og deponeringsreglen i dag	123
5. Overregulering af OPP	124
6. Afrunding	126

*Indholdsfortegnelse**Kapitel 7*

OPP-markedet	127
1. Indledning	127
1.1. Skabelsen af et OPP-marked	128
1.2. EU's medlemsstaters OPP-tiltag	130
1.2.1. OPP-regler kan være nødvendige	133
1.2.2. OPP-markedet kræver prioritering	133
1.3. Innovation som motivator for OPP	134
1.4. Udbudsreglerne som grundlag for OPP	135
2. Internationalt OPP-marked	136
2.1. Frankrigs OPP-marked	136
2.1.1. Fransk OPP-overblik	140
2.1.2. De franske OPP-kontrakttyper	141
2.1.3. Den franske OPP-kontrakt er reguleret ved OPP-loven	142
2.2. Irlands OPP-marked	144
2.2.1. Irlands OPP-lovgivning	144
2.2.2. Den irske OPP-kontrakt	145
2.2.3. Irlands finansielle OPP-instrumenter	145
2.3. Storbritanniens OPP-marked	146
2.3.1. Ingen juridiske regler for OPP i Storbritannien ..	149
2.3.2. Finanspolitiske tiltag i UK	151
2.4. Regler, strategi og finanspolitik skaber marked for OPP ..	152
3. Udbudsreglerne som udgangspunkt for et OPP-marked	153
3.1. Ligebehandlingsprincippet og OPP-markedet	154
3.2. Gennemsigtighedsprincippet og OPP-markedet	155
4. Afrunding	158

Kapitel 8

Udbudsloven og OPP	161
1. Indledning	161
2. Grundlæggende EU-retlige principper	162
3. Udbud af offentlige opgaver	163
3.1. Udbud med forhandling	164
3.1.1. Proceduren ved udbud med forhandling	165
3.1.2. Fordele ved udbud med forhandling	167
3.2. Konkurrencepræget dialog	167
3.2.1. Udbudsprocessen ved konkurrencepræget dialog ..	168

3.2.2. Hvorfor og hvornår kan konkurrencepræget dialog anvendes	170
3.3. To udbudsformer – forskelle og ligheder	171

Kapitel 9

OPP-kontrakten	175
1. Indledning	175
1.1. OPP og strategiske alliancer	176
2. Fra strategisk alliance til OPP-kontrakt	177
2.1. Samarbejdet skal afspejles i kontrakten	179
2.2. Udbudsreglernes indflydelse på forhandling af OPP-kontrakten	183
2.3. Typer af offentlige-private kontrakttyper og samarbejdsgrad	184
3. Fokus på OPP-kontraktens særlige indhold	186
4. Totalomkostninger	189
5. Tvistløsning	191
6. Kontrakten på bordet	192
7. Uddannelse	194
8. Fælles nytte – åbne regnskaber	195
8.1. Økonomisk forklaring på OPP-kontrakten	198
8.1.1. Privat ejerskab versus offentligt ejerskab	202
8.2. OPP-kontrakten og fælles optimering	203
8.2.1. Spilteori og OPP-kontrakten	204
9. Aftalegrundlaget i dansk ret sammenlignet med common law	206
9.1. Regulering af erhverv i et historisk perspektiv	207
9.2. Aftaler og køb i starten af det 20. århundrede	210
9.3. Danmark og Storbritanniens aftaleretlige principper	213
9.4. Løfteprincippet i dansk ret	213
9.5. Sikkerhed i omsætningskæden	215
9.6. Overenskomstprincippet i common law	217
9.7. De markedsmæssige konsekvenser af dansk aftaleret	219
9.8. Betydningen af de aftaleretlige principper for offentlige aftaler	223
10. Afrunding	225

Indholdsfortegnelse

Kapitel 10

Politiske rammer og begrænsninger for OPP	227
1. Indledning	227
2. OPP og policy-udvikling: De første politiske initiativer	227
3. OPP og policy-udvikling i internationalt perspektiv	229
4. Internationale erfaringsopsamlinger	230
5. Resultater af den gennemførte policy	232
6. Afrunding	238

Kapitel 11

10 misbrugte muligheder for en OPP-politik i Danmark	241
1. Indledning	241
2. Første missede mulighed	242
3. Anden missede mulighed	242
4. Tredje missede mulighed	244
5. Fjerde missede mulighed	245
6. Femte missede mulighed	246
7. Sjette missede mulighed	246
8. Syvende missede mulighed	247
9. Ottende missede mulighed	248
10. Niende missede mulighed	249
11. Tiende missede mulighed	250
12. Afrunding	252

Kapitel 12

OPP-enheder	255
1. Indledning	255
2. Definition på og opgaver for en OPP-enhed	255
2.1. Rådgivning om OPP-politik (policy) og lovgivning	256
2.2. Godkendelse af OPP-projekter	256
2.3. Teknisk støtte	256
2.4. Kapacitetsopbygning i forhold til viden om OPP	257
2.5. Kommunikation og vidensformidling om OPP	257
2.6. Ramme for OPP	258
3. Organiseringen af OPP-enheder: eksempler fra udvalgte lande	259
3.1. Storbritannien	259
3.2. Australien	260

3.3.	Frankrig	262
3.4.	Irland	262
3.5.	Tyskland	263
3.6.	Canada	264
3.6.1.	British Columbia i Canada	265
4.	Internationale OPP-enheder	266
4.1.	Europa er European PPP Expertise Centre	267
4.2.	FN	268
4.3.	OECD	269
4.4.	G20-landene	269
5.	Afrunding	270
5.1.	En anderledes dansk OPP-enhed?	271

Kapitel 13

Model for OPP og bogens OPP-anbefalinger	275
1. Indledning	275
1.1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens OPP-model	275
2. Politik	278
3. Marked	280
4. Kontrakt	283
4.1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens OPP-standardkontrakt	283
4.2. Parternes ydelser i OPP-standardkontrakten	286
4.2.1. Samarbejdsform i OPP-standardkontrakten	288
4.2.2. Åbenhed som en ydelse i OPP-kontrakten	289
4.2.3. Fælles optimering i OPP-kontrakten	291
4.2.4. Incitamentsafslønning i OPP-kontrakten	291
4.3. Forbedring af OPP-kontraktoplæg	293
4.4. Fælles optimering er nøglen til succes	295
5. Forvaltning	295
6. OPP-model – styring, rammer, regulering	296
7. Bogens OPP-anbefalinger	298
Litteraturliste	303
Stikordsregister	319