



Afgjort den 18. december 2014

34

Klima-, Energi- og Bygningsministeriet. København, den 14. november 2014.

- a. Klima-, Energi- og Bygningsministeriet anmoder hermed om Finansudvalgets tilslutning til, at der indgås en OPP-aftale mellem Bygningsstyrelsen og et OPP-selskab (A. Enggaard A/S). Aftalen omfatter et Offentlig-Privat Partnerskab, hvorved OPP-leverandøren mod betaling af et fastsat vederlag påtager sig et totaløkonomisk ansvar for tilrådighedsstillelse, herunder udarbejdelse af lokalplan, projektering, anlæg, udlejning, drift, vedligeholdelse, forsyning, rengøring, kantinedrift (i de første 4 år efter ibrugtagning) og finansiering af en ny kontorbygning på Kalvebod Brygge, der skal huse Banedanmark, Vejdirektoratet, Trafikstyrelsen og Energistyrelsen. OPP-aftalen har en værdi af 1.900,1 mio. kr. (nutidsværdi i 2014-priser) i den samlede kontraktperiode, som løber i 20 år med start ved den aftalte ibrugtagning den 1. juni 2018.

Det årlige vederlag i den 20-årige kontraktperiode anslås til 79,7 mio. kr. inkl. administrationsbidrag til Bygningsstyrelsen, men ekskl. omkostninger til kantinedrift. Det årlige vederlag til kantinedrift anslås til 5,7 mio. kr. årligt i de første 4 år. OPP-aftalen administreres af Bygningsstyrelsen, men udgifterne afholdes som husleje over hhv. § 28.63.01. Banedanmark, § 28.21.10. Vejdirektoratet, § 28.51.01. Trafikstyrelsen og § 29.21.01. Energistyrelsen. Aftalen indeholder endvidere en gensidig salgs-/købsret for OPP-selskabet og Bygningsstyrelsen til bygningen ved kontraktperiodens udløb. Nutidsværdien af denne del af statens forpligtelser udgør ca. 612,5 mio. kr.

Der anmodes endelig om tilslutning til, at Banedanmark, som ejer grunden, hvorpå bygningen opføres, stiller denne til rådighed for Bygningsstyrelsen.

OPP-aftalen vil regnskabsmæssigt blive håndteret som finansiel leasing.

- b. *Baggrund*

Det statslige kontorknudepunkt skal imødekomme efterspørgslen på gode, fleksible, totaløkonomiske og optimale kontorfaciliteter til brug for statslige institutioner. Transportministeriet tog i 2011 kontakt til Bygningsstyrelsen med henblik på, at Bygningsstyrelsen skulle medvirke til en samlokalisering af Transportministeriets institutioner. Der var i Storkøbenhavn ingen egnede ledige statsejendomme eller eksisterende private lejemaal af den nødvendige størrelse. Bygningsstyrelsen vurderede ikke, at der ved at ombygge eksisterende bygninger kunne opnås de samme fordele, som ved at etablere en ny bygning på Kalvebod Brygge.

Kalvebod Brygge er valgt som placering for samlokalisering af Transportministeriets institutioner, da der i forbindelse med udrulningen af Banedanmarks signalprogram allerede var truffet beslutning om at opføre en ny fjernstyringscentral på Kalvebod Brygge, vest for Dybbølsbro. Denne central er efterfølgende blevet udvidet med yderligere trafikstyringselementer fra Vejdirektoratet.

Da det blev vurderet at være totaløkonomisk mest fordelagtigt at udnytte byggeretten fuldt ud, så der også opnås den størst mulige grad af fleksibilitet fremadrettet, var det også muligt i samme byggeri at imødekomme Energistyrelsens ønske om nye kontorlokaler. Det statslige kontorknudepunkt på Kalvebod Brygge vil dermed huse ca. 2.000 medarbejdere fra Banedanmark, Energistyrelsen, Trafikstyrelsen og Vejdirektoratet.

Valg af OPP

Bygningsstyrelsen har vurderet, at en OPP-løsning samlet set vil være den mest fordelagtige for staten som følge af:

- at den private finansiering sikrer, at OPP-selskabet har et væsentligt økonomisk incitament til at levere til den aftalte tid, pris og kvalitet gennem hele kontraktperioden,
- at der er sammenhæng mellem design, anlæg og drift, da OPP-selskaber har ansvaret for dette, hvilket sikrer, at løsninger vælges ud fra en vurdering af de samlede omkostninger forbundet med dem og ikke blot deres initialomkostninger, samtidigt med at brugen af funktionskrav giver den private leverandør mulighed for at optimere både anlæg og den efterfølgende drift i en lang periode med totaløkonomien for øje,
- at staten får budgetsikkerhed på tidspunktet fra kontraktindgåelse, da staten betaler et fast kvartalsvis beløb fra indflytningstidspunktet og frem til kontraktperiodens ophør, der dækker alle OPP-leverandørens udgifter til design, projektering, etablering, drift, vedligehold og finansiering. Anlægsomkostningerne betales således ikke på én gang, men fordeles over hele kontraktperioden.
- at den særlige incitamentsmodel sikrer, at bygningens beregnede energiforbrug før opførelsen også er grundlag for betalingen efter opførelse, og
- at den klare rolle- og ansvarsfordeling mellem parterne sikrer, at risici placeres hos den part, der bedst og billigst kan håndtere dem.

Nybyggeri gennem aftale om Offentlig-Privat Partnerskab

Bygningsstyrelsen har på denne baggrund gennemført udbud af etablering af lokaleløsning, efterfølgende drift og vedligeholdelse samt forsyning mv. med henblik på at tilvejebringe nye, funktionelle og tidssvarende lokaler til brug for Banedanmark, Energistyrelsen, Trafikstyrelsen og Vejdirektoratet.

Formålet med udbuddet er at indgå aftale om et Offentlig-Privat Partnerskab med et OPP-selskab, hvorved selskabet mod betaling af et fastsat vederlag påtager sig det samlede ansvar for tilrådgivningsstilling, herunder medvirken til udarbejdelse af lokalplan, projektering, anlæg, udlejning, drift, vedligeholdelse, forsyning, rengøring, kantinedrift (i de første 4 år efter ibrugtagning) og finansiering af det statslige kontorknudepunkt gennem kontraktperioden på i alt 20 år med start ved den aftalte ibrugtagning den 1. juni 2018.

Som led i OPP-aftalen udlejer Bygningsstyrelsen grunden, hvor byggeriet skal opføres, til OPP-leverandøren på vegne af Banedanmark, der har ejerskabet til grunden. Grunden har et areal på ca. 11.100 m² og er beliggende som del af matr.nr. 1695a Udenbys Vester Kvarter, København. Kalvebod Brygge, Carstens Niebuhrs Gade. Den årlige leje udgør 2,7 mio. kr. ekskl. moms.

Den tilbudte løsning

Den tilbudte løsning omfatter opførelse af et nyt statsligt kontorknudepunkt på ca. 41.000 m² etagemeter. Derudover omfatter tilbuddet det udvendige og indvendige bygningsvedligehold, drift af bygningen, udearealer, el- og varmforsyning, varmeforbrug og det bygningsrelaterede elforbrug mv. i en 20-årig periode, idet kantinedrift dog kun er omfattet i de første 4 år efter ibrugtagning. Bygningen er udbudt med udgangspunkt i funktionskrav, hvilket indebærer, at OPP-selskabet har kunnet optimere opførelsen samt den efterfølgende drift og vedligeholdelse.

De økonomiske konsekvenser af lejemålet

De samlede udgifter (ekskl. moms, men inkl. betaling for kantinedrift) for brugerne i første hele regnskabsår efter ibrugtagning opgjort i 2014-niveau anslås til:

Vederlag til OPP-selskabet	85,2 mio.kr.
Administrationsbidrag til Bygningsstyrelsen	0,2 mio.kr.
<hr/> Årlig ydelse i alt	<hr/> 85,4 mio. kr.

Som det fremgår af hovedvilkårene i OPP-aftalen, foretages en årlig prisregulering af de dele af det årlige vederlag, som henføres til ydelser, hvor omkostninger forbundet hermed skønnes påvirket af prisudviklingen i driftsfasen. Udgifterne afholdes over hhv. § 28.63.01. Banedanmark, § 28.21.10. Vejdirektoratet, § 28.51.01. Trafikstyrelsen og § 29.21.01. Energistyrelsen.

Engangsudgifter

De enkelte institutioners egne omkostninger til rådgivning, flytning mv. afholdes over hhv. § 28.63.01. Banedanmark, § 28.21.10. Vejdirektoratet, § 28.51.01. Trafikstyrelsen og § 29.21.01. Energistyrelsen.

Hovedvilkår i OPP-aftalen

- Kontraktperioden er 20 år fra datoen for det aftalte ibrugtagningstidspunkt, 1. juni 2018 og er uopsigelig indtil til 1. juni 2038. Dog kan ophævelse ske, hvis OPP-selskabet væsentligt misholder sine forpligtelser i henhold til OPP-aftalen.
- OPP-selskabet modtager først betaling fra tidspunktet for ibrugtagning, og kontraktperioden forlænges ikke, hvis ibrugtagning forsinkes grundet forhold, som ikke giver OPP-selskabet ret til forlængelse af fristen eller erstatning i henhold til aftalen. Dette giver incitament til overholdelse af tidsplanen.
- OPP-selskabet lejer grunden af Bygningsstyrelsen. Grunden er en del af matr.nr. 1695a Udenbys Vester Kvarter, København, Kalvebod Brygge, Carsten Niebuhrs Gade. Grunden ejes af Banedanmark, som stiller den til rådighed for Bygningsstyrelsen.
- OPP-selskabet påtager sig risikoen for budgetoverskridelser og forsinkelser, funderingsforhold, opfyldelse af de stillede krav i hele driftsperioden samt myndighedsgodkendelser, generelle lovændringer og forsikringer.
- OPP-selskabet har ansvaret for at opnå en byggeretsgivende lokalplan i samarbejde med Københavns Kommune og Bygningsstyrelsen.
- OPP-selskabet har ansvaret for at tilvejebringe relevante myndighedsgodkendelser, herunder den byggeretsgivende lokalplan og dækker i øvrigt som udgangspunkt udgifterne til dette.
- OPP-selskabet dækker udgifterne til varme og til det bygningsrelaterede elforbrug.

- Aftalen indeholder incitament for OPP-selskabet til løbende energibesparelser og til etablering af en energioptimal ejendom. Kernen i incitamentsmodellen er, at bygningens beregnede energiforbrug før opførelsen også er grundlag for betalingen efter opførelse.
- Brugere skal betale for det brugerrelaterede elforbrug, hvilket giver brugere incitament til energibesparende adfærd.
- Det årlige vederlag til OPP-selskabet i første hele regnskabsår efter ibrugtagning udgør 85,2 mio.kr. og indeholder betaling for såvel anlæg, drift, vedligehold, kantinedrift og alle øvrige ydelser inkluderet i aftalen. Beløbet er eksklusiv det bidrag, kunden skal betale til Bygningsstyrelsen for at administrere kontrakten (jf. SEA-ordningen).
- Bygningsstyrelsen friholder OPP-leverandøren for dokumenterede, nødvendige udgifter i forbindelse med eventuelle arkæologiske fund.
- Bygningsstyrelsen friholder OPP-leverandøren for dokumenterede, nødvendige udgifter i forbindelse med uforudsete forhold omkring forurening på den lejede grund, hvis faktiske forhold viser sig at være anderledes, end hvad OPP-leverandøren med rette kunne forvente på baggrund af udbudsmaterialets oplysninger og forudsætninger samt OPP-leverandørens kendskab til grunden. OPP-leverandøren bærer i øvrigt risikoen for egne valgte løsninger.
- Bygningsstyrelsen friholder OPP-leverandøren for dokumenterede og nødvendige udgifter til flytning af ledninger på den lejede grund.
- 34 pct. af enhedsbetalingen (ekskl. betaling for forsyning) henføres til ydelser, hvor omkostningerne forbundet hermed påvirkes af prisudviklingen i driftsfasen. Denne andel prisreguleres fra år til år med et vægtet indeks indeholdende indeks for både drifts- og vedligeholdelseskostninger.
- En betalingsmekanisme giver mulighed for, at vederlag til OPP-selskabet reduceres, såfremt OPP-selskabet ikke leverer de aftalte ydelser i den aftalte mængde og kvalitet i driftsfasen.
- Gennem kontraktperioden er staten sikret 50 pct. af gevinsten, såfremt OPP-selskabet foretager en refinansiering, hvorved selskabets låneomkostninger reduceres.
- Ved aftalens udløb har OPP-selskabet og Bygningsstyrelsen gensidig salgs-/købsret til bygningen til et på forhånd fastsat beløb på 1 mia. kr. svarende til en nutidsværdi på 612,5 mio. kr. Bygningsstyrelsen og OPP-selskabet kan alternativt fortsætte samarbejdet ved at indgå en ny erhvervslejeaftale på markedsvilkår, hvis der er enighed herom. Stillingtagen hertil skal ske inden aftalens udløb.

Aftalen administreres af Bygningsstyrelsen som et privat lejemål på vegne af Banedanmark, Energistyrelsen, Trafikstyrelsen og Vejdirektoratet. Huslejen afholdes som en udgift på hhv. § 28.63.01. Banedanmark, § 28.21.10. Vejdirektoratet, § 28.51.01. Trafikstyrelsen og § 29.21.01. Energistyrelsen.

Totaløkonomisk vurdering

På baggrund af kravene i budgetvejledning 2014 og OPP-bekendtgørelsen er der foretaget en totaløkonomisk vurdering af OPP-løsningen ved at sammenholde nutidsværdien, som Bygningsstyrelsen vil skulle betale i OPP-projektet, med nutidsværdien af en teoretisk opstillet totalentreprise, der opfylder de samme funktionskrav.

Den totaløkonomiske vurdering er således en sammenligning mellem det økonomisk mest fordelagtige tilbud og en teoretisk beregnet totalentreprise med 12 pct. tillæg for at tage højde for, at Bygningsstyrelsen selv ville skulle påtage sig en risiko ved at stå for projektering og udførelse. Tillægget tager endvidere højde for, at der ikke på tidspunktet for kontraktindgåelse foreligger en byggeretsgivende lokalplan, og at der i forbindelse med udarbejdelsen af en sådan kan opstå fordyrelser af projektet, som vil skulle bæres af OPP-selskabet. Tillægget afspejler således både, at der er tale om et større og mere komplekst byggeri end de hidtidige OPP-projekter, og at der i forbindelse

med udarbejdelsen af en byggeretsgivende lokalplan kan opstå fordyrelser af projektet, som i den teoretisk beregnede totalentreprise skulle bæres af Bygningsstyrelsen.

Som et led i den totaløkonomiske vurdering er der med udgangspunkt i priserne i den tilbudte anlægsløsning indregnet et tillæg i det teoretiske beregnede projekt på 7,5 pct. for drifts- og vedligeholdelseskostningerne med baggrund i fraværet af optimeringsincitamentet i denne model. Tillægget er skønsmæssigt fastsat på baggrund af input fra Bygningsstyrelsens tekniske og finansielle rådgivere. Sammenligningen er derfor behæftet med usikkerhed.

Nedenfor fremgår en nutidsværdiberegning af de betalinger, som indgår i den tilbudte OPP-løsning inklusiv prisen på salgs-/købsretten og den teoretiske beregnede totalentreprise.

Nutidsværdien beregnes ved at tilbagediskontere alle betalinger i den 20-årige kontraktperiode.

Nutidsværdi 2014-priser i hele kontraktperioden:

Den tilbudte OPP-løsning	1.900,1 mio. kr.
Teoretisk beregnet totalentreprise	1.889,0 mio. kr.

Den beregningsmæssige forskel i den 20-årige kontraktperiode mellem nutidsværdierne af den tilbudte OPP-løsning og den teoretiske beregnede totalentreprise udgør samlet 11,1 mio. kr. og 0,6 mio. kr. årligt til fordel for den beregnede totalentreprise. Den beregnede omkostning på de to projekter er dermed stort set identisk.

Det er Bygningsstyrelsens vurdering, at OPP-løsningen stadig er den mest fordelagtige løsning som følge af 1) de økonomiske incitamentet for OPP-selskabet til levering til aftalt tid, pris og kvalitet, 2) sammenhængen mellem design, anlæg og drift, 3) statens budgetsikkerhed, 4) den særlige incitamentsmodel vedrørende energiforbrug og 5) placeringen af risici hos den part, der bedst og billigst kan håndtere dem. Der kan ikke umiddelbart vælges mellem de to løsninger, da en anden løsning end den tilbudte OPP-løsning vil forudsætte et nyt projekt og udbud uden sikkerhed for, at den tilbudte pris vil være tilsvarende den teoretiske beregnede. Dette vil i givet fald indebære yderligere omkostninger, der ikke indgår i sammenligningen. Fordelene i styrelsens oprindelige vurdering er fortsat gældende, men kan vanskeligt kvantificeres og indgår derfor heller ikke i sammenligningen.

- c. Sagen forelægges Finansudvalget, da uopsigelighedsperioden er længere end 10 år og det samlede vederlag i uopsigelighedsperioden overstiger 30 mio. kr. jf. Budgetvejledningen, pkt. 2.4.10. Forelæggelsen sker nu for at kunne igangsætte de nødvendige dispositioner snarest med henblik på at sikre indflytning i den nye bygning 1. juni 2018.
- d. –
- e. Under henvisning til ovenstående anmodes om Finansudvalgets tilslutning til, at der indgås en OPP-aftale mellem Bygningsstyrelsen og et OPP-selskab (A. Enggaard A/S). Aftalen omfatter udarbejdelse af lokalplan, projektering, anlæg, udlejning, drift, vedligeholdelse, forsyning, rengøring, kantinedrift (i de første 4 år efter ibrugtagning) og finansiering af ny kontorbygning på Kalvebod Brygge, der skal huse Banedanmark, Vejdirektoratet, Trafikstyrelsen og Energistyrelsen. OPP-aftalen har en værdi af 1.900,1 mio. kr. (nutidsværdi i 2014-priser) i den samlede kontraktperiode, som løber i 20 år med start ved den aftalte ibrugtagning den 1. juni 2018.

Det årlige vederlag i den 20-årige kontraktperiode anslås til 79,7 mio. kr. inkl. administrationsbidrag til Bygningsstyrelsen, men ekskl. omkostninger til kantinedrift. Det årlige vederlag til kantine-drift anslås til 5,7 mio. kr. årligt i de første 4 år. OPP-aftalen administreres af Bygningsstyrelsen, men udgifterne afholdes som husleje over hhv. § 28.63.01. Banedanmark, § 28.21.10. Vejdirektoratet, § 28.51.01. Trafikstyrelsen og § 29.21.01. Energistyrelsen. Aftalen indeholder endvidere en gensidig salgs-/købsret for OPP-selskabet og Bygningsstyrelsen til bygningen ved kontraktperiodens udløb. Nutidsværdien af denne del af statens forpligtelser udgør ca. 612,5 mio. kr.

Der anmodes endelig om tilslutning til, at Banedanmark, som ejer grunden, hvorpå bygningen opføres, stiller denne til rådighed for Bygningsstyrelsen.

OPP-aftalen vil regnskabsmæssigt blive håndteret som finansiel leasing.

f. Finansministeriets tilslutning foreligger.

København, den 14. november 2014

RASMUS HELVEG PETERSEN

/ Martin Hansen

Til Finansudvalget.

Tiltrådt af et flertal i Finansudvalget den 18-12-2014 (udvalget med undtagelse af Enhedslistens medlemmer, der stemte imod aktstykket). Enhedslistens medlemmer af udvalget er imod, at dette byggeprojekt laves som et Offentligt Privat Partnerskab. Partiet mener ikke, at der er fremlagt overbevisende dokumentation for at OPP-formen medfører en besparelse for den offentlige sektor. Tværtimod fremgår det tydeligt, at OPP-formen vil medføre at driftsudgifterne til byggeriet bliver meget større, end i det tilfælde, hvor det offentlige selv havde stået som bygherre. For Enhedslisten er aktstykket et klart billede på, hvordan OPP-projekter bliver en stor udgift for den offentlige sektor og dermed skatteyderne på sigt.

Endvidere finder Enhedslisten det kritisabelt, at Finansudvalget ikke får forelagt en egentlig valgmulighed for at vælge et offentligt styret projekt. I aktstykket fremgår det, at totaløkonomien i OPP-projektet ikke er holdt op overfor et konkret projekt, hvor Bygningsstyrelsen er bygherre, men alene overfor et teoretisk referenceprojekt. Det får det til at fremstå som om, afvisningen af OPP-projektet ville medføre yderligere omkostninger for den offentlige sektor.