

NOTAT

VEJDIREKTORATET

Dato maj 2011

Dok.id

J. nr.

## Evaluering af OPP-udbuddet af motorvejen Kliplev-Sønderborg

### 1. Baggrund

Folketingets Finansudvalg godkendte med aktstykke 84 af 21. januar 2010, at Vejdirektoratet indgik en 30-årig Offentlig-Privat-Partnerskabsaftale (OPP) med KMG – Kliplev Motorway Group. Aftalen omfatter finansiering, projektering, anlæg og efterfølgende drift og vedligeholdelse af motorvejsprojektet Kliplev-Sønderborg. KMG består af østrigske STRABAG SE og Züblin Scandinavia A/S fra Trige ved Århus, der også er en del af STRABAG koncernen.

Forinden var fire konsortier i slutningen af 2008 blevet prækvalificeret til at give tilbud på projektet. Efter at have gennemført den såkaldte konkurrenceprægede dialog med de fire konsortier modtog Vejdirektoratet i november 2009 tilbud fra tre konsortier. Det økonomisk mest fordelagtige tilbud blev afgivet af KMG.

Vejdirektoratet  
vd@vd.dk  
J.nr. 10/08382  
Sagsbeh. JJH

Projektet er overdraget fra Sønderjyllands Amt til staten, jf. aktstykke 86 af 26. januar 2006. Projektet skal i henhold til aktstykket gennemføres som et OPP-projekt. Dog skal der forinden foretages en sammenligning med et tilsvarende traditionelt motorvejsprojekt gennemført som en totalentreprise.

Resultatet af denne sammenligning blev forelagt i aktstykke 84 af 21. januar 2010 i form af nedenstående tabel 1. Som det fremgår af tabellen, er det samlede tilbud fra KMG 70 mio. kr. billigere end Vejdirektoratets bygherreoverslag for en traditionel totalentreprise. Det fremgår endvidere af tabellen, at den økonomiske gevinst knytter sig til anlægsomkostningerne. Anlægsomkostningerne er i KMG's tilbud 262 mio. kr. lavere end Vejdirektoratets overslag, mens driftsomkostningerne er 192 mio. kr. højere.

Tabel 1: Sammenligning mellem KMG-tilbud og overslag for traditionel totalentreprise

Mio. kr., diskonterede 2013-priser	KMG-tilbud	Traditionel totalentreprise
Anlæg	1.126	1.388
Drift	416	224
I alt	1.542	1.612



Af aktstykke 84 fremgår det, at Vejdirektoratet vil evaluere OPP-udbuddet med henblik på at opsamle erfaringer med at organisere større anlægsprojekter som OPP. Herunder vil det blive vurderet, om de lave priser på anlægsdelen af Kliplev-Sønderborg kan tilskrives OPP-organisationsformen, eller om en traditionel totalentreprise – eller en mellemform – også vil kunne tiltrække nye tilbudsgivere på det danske marked og dermed opnå samme gunstige resultat. Derudover vil forskellen i driftsudgifterne mellem KMG's tilbud og Vejdirektoratets opgjorte udgifter blive undersøgt.

Nærværende notat er et led i denne evaluering, hvor der er foretaget en nærmere analyse af de af OPP-selskaberne tilbudte anlægs- og driftspriser for Kliplev-Sønderborg motorvejen.

OPP-selskaberne har i forbindelse med tilbudsgivningen vedlagt deres underliggende kalkulationer i forbindelse med tilbudsgivningen. Disse oplysninger er brugt i forbindelse med analysen af de tilbudte driftspriser.

## 2. Sammenfatning

Kliplev-Sønderborg motorvejen er det første OPP-projekt på vejområdet i Danmark. I OPP-organisationsformen er finansiering, projektering, anlæg og efterfølgende drift og vedligeholdelse samlet hos den private part. Samtidig placeres en større del af ansvar og risiko hos den private part end i andre udbudsformer.

På OPP-projektet Kliplev-Sønderborg har entreprenøren ansvaret for anlæggets kvalitet i hele den 26-årige driftsperiode, hvor entreprenøren i en traditionel totalentreprise kun har fem års ansvar for fejl og mangler. OPP indeholder på den måde incitament til, at entreprenøren i statens interesse tænker nyt og innovativt for at optimere sine løsninger i hele kontraktperioden. Entreprenørens længerevarende driftsansvar i et OPP-projekt repræsenterer samtidig en værdi for staten, idet risikoen i forbindelse med anlæggets kvalitet i driftsperioden ligger hos entreprenøren og ikke staten. Denne værdi er dog vanskelig at vurdere konkret, hvorfor den ikke indgår i tallene i tabel 1.

Udgangspunktet for en hensigtsmæssig projektgennemførelse er generelt, at den part, som bedst kan håndtere en given risiko på et givent tidspunkt i projektforløbet, skal have det økonomiske ansvar herfor.

Den valgte risikodeling mellem staten og entreprenørerne vil afspejle sig i entreprenørernes afgivne tilbud. I Kliplev-Sønderborg projektet er der f.eks. blandt OPP-konsortierne med dansk deltagelse blevet udtrykt skepsis over at påtage sig tekniske risici såsom jordbundsforhold, som entreprenørerne traditionelt har ansvaret for ved OPP-projekter på vejområdet, hvilket må forventes at have afspejlet sig i de konkrete tilbud.



En alternativ risikofordeling med større risiko hos staten kunne muligvis have medført lavere tilbud fra entreprenørerne. Omvendt ville en sådan alternativ risikofordeling have fjernet modellen længere væk fra, hvad man normalt anvender på internationale OPP-projekter på vejområdet. Samtidig indebærer den valgte risikofordeling, at en betydelig del af projektudgiften for staten "ligger fast", idet OPP-selskabet har påtaget sig det økonomiske ansvar, såfremt de pågældende risici giver sig udslag i større udgifter end budgetteret.

Der vil for OPP-selskabet umiddelbart være et incitament til i forbindelse med selve anlægget af projektet at sikre investeringen, herunder med henblik på at sikre et passende niveau for de efterfølgende vedligeholdelses- og driftsudgifter. Omvendt betyder den 26-årige periode for driftsansvaret, at OPP-selskaberne i deres tilbud har indarbejdet en risikopræmie for det længerevarende driftsansvar i forhold til et traditionelt udbud.

I OPP-udbuddet for Kliplev-Sønderborg motorvejen blev det økonomisk mest fordelagtige tilbud afgivet af KMG. Det samlede tilbud fra KMG er 70 mio. kr. lavere end Vejdirektoratets bygherreoverslag. Der blev endvidere afgivet tilbud fra to danske konsortier, hvis samlede tilbud var dyrere end Vejdirektoratets bygherreoverslag. Det positive resultat kan således primært tilskrives tilbuddet fra KMG, som er ny udenlandsk og kapitalstærk aktør på det danske marked.

Selvom OPP-modellen kan have afholdt nogle anlægsentreprenører fra at deltage, har den således tilskyndet til skærpet konkurrence fra nye aktører.

Den nærmere analyse viser, at driftsomkostningerne i tilbuddene fra OPP-selskaberne er en anelse højere end i såvel Vejdirektoratets overslag som i et overslag baseret på en særskilt driftsanalyse, foretaget i andet regi, fra McKinsey & Company. Det skyldes sandsynligvis stordriftsfordele ved at varetage tilsyn, renhold, pleje af grønne arealer og vintertjeneste på et større vejnet end de 26 km motorvej, som OPP-kontrakten omfatter.

For så vidt angår anlægsomkostningerne, tyder Vejdirektoratets erfaring fra andre entrepriser under den økonomiske krise på, at der formentlig kunne være opnået tilsvarende lave priser ved et traditionelt udbud. Et tilsvarende lavere bygherreoverslag for en traditionel totalentreprise vil således ændre sammenligningsgrundlaget i tabel 1. Dette skal ses i sammenhæng med værdien af, at staten i OPP-modellen bærer færre risici end ved et traditionelt udbud, og dermed sikrer sig mod, at de pågældende risici giver sig udslag i større udgifter end budgetteret.

Endvidere vil anlægsprojekter af en lignende størrelsesorden og kompleksitet gennemført som et traditionelt udbud – eller en mellemform – formentlig også kunne tiltrække udenlandske aktører. Den nye aktør, STRABAG SE, har eksempelvis tilkendegivet, at OPP-udbudsformen ikke er afgørende for selskabets videre strategiske tilgang til det skandinaviske marked, idet selskabet forventer at byde aktivt på fremtidige projekter uanset udbudsformen.



På baggrund af Kliplev-Sønderborg projektet kan det konkluderes, at den valgte OPP-model med betaling ved anlæggets åbning giver stærke incitamentter til hurtigere færdiggørelse. KMG forventer således, at motorvejen vil være klar til brug i foråret 2012, dvs. mere end et år tidligere end den fastsatte tidsfrist i kontrakten. Samfundsøkonomisk er dette en gevinst, da lokale borgere og pendlere får hurtigere adgang til en bedre vej.

En betalingsmodel med betaling ved anlæggets åbning er ikke nødvendigvis kun anvendeligt i OPP-projekter, men vil kunne overvejes i andre organiserings- og udbudsformer, hvis der ønskes stærkere fokus på anlægsperiodens udstrækning.

Den anvendte betalingsmodel forudsætter, at entreprenørerne besidder en vis finansiell styrke. Modellen med tilbagehold i betalingen vil derfor potentielt kunne reducere konkurrencen, da den vil kunne afholde nogle entreprenører fra at afgive tilbud. Omvendt er det muligt, at nye OPP-projekter med den samme betalingsmodel igen kan tiltrække nye udenlandske aktører til gavn for konkurrencen. Men samtidig kan det ikke afvises, at andre udbudsformer med denne eller evt. en tilpasset betalingsmodel også vil kunne give en tilsvarende konkurrence.

### 3. Anlæg

Der skal tages højde for to forhold, som komplicerer sammenligningen mellem OPP-selskabernes priser for anlæg af motorvejen og prisen på en traditionel totalentreprise.

For det første er det et centralt element i OPP, at de bydende konsortier påtager sig en større andel af projektets samlede risici i forhold til en totalentreprise, hvor bl.a. ansvarsfordeling mellem bygherre og entreprenør er fastlagt i "Almindelige Betingelser for Totalentrepriser, Boligministeriet 1993 (ABT 93)". I overslaget for en traditionel totalentreprise er prisen på disse risici anslået.

For det andet er det kun OPP-tilbuddene for det konkrete projekt, som er indkommet i den aktuelle markedssituation, hvorimod overslaget for totalentreprisen samt efterfølgende drift i 26 år baserer sig på erfaringspriser opnået i tidligere anlægs- og driftsentrepriser.

Endvidere skal man være opmærksom på, at OPP-selskaberne i deres samlede tilbud på forskellig måde har indplaceret omkostninger under henholdsvis "anlæg" og "drift". Dette komplicerer yderligere en detailanalyse af de enkelte tilbudsposter.

Vejdirektoratets kalkulation af et overslag for en totalentreprise er gennemført på basis af Vejdirektoratets overslagssystem, der indeholder gennemsnitspriser for de tre laveste tilbud for en række sammenlignelige projekter. For at tage



højde for de risici, som er indeholdt i OPP-tilbuddet, er dette overslag tillagt 10 pct., 15 pct. og 20 pct. for henholdsvis low case, base case og high case som korrektion for overflytning af mængderisiko, designansvar samt risiko for jordbundsforhold og vejrlig m.m. til OPP-selskabet. Base case udgør det sammenlignelige traditionelle totalentrepriseprojekt.

Til sammenligning har Vejdirektoratet inden for de seneste år gennemført to større totalentrepriser omfattende både vej- og broarbejder. For de to projekter Riis-Ølholm (tilbud på 180 mio. kr.) og Odense-Ringe (tilbud på 260 mio. kr.) endte den samlede slutregning (inkl. ekstraarbejder mv. som Vejdirektoratet skulle betale) med at udgøre henholdsvis 5 pct. og 7 pct. mere end det afgivne tilbud. Tillæg på henholdsvis 10 pct., 15 pct. og 20 pct. som korrektion anser Vejdirektoratet derfor for et konservativt og sikkert estimat, hvor der også er taget højde for, at entreprisestørrelsen for Klipleve-Sønderborg motorvejen er væsentlig større. Det bemærkes særskilt, at de risikotillæg, som benyttes ved udarbejdelse af anlægsoverslag efter principperne i ny anlægsbudgettering, og som tillægges med henblik på at tage højde for en række usikkerheder på budgetteringstidspunktet, ikke er relevante i nærværende sammenligning, da projektet på sammenligningstidspunktet er så fremskredent, at en række af disse usikkerheder er håndteret.

Tilsvarende skal der tages højde for, at de afgivne OPP-tilbud har været udsat for konkurrence på det aktuelle projekt, mens overslaget for en totalentreprise er baseret på gennemsnitspriser for de tre laveste tilbud for en række sammenlignelige projekter. Til brug for sammenligningen blev der valgt en korrektion med -8 pct., 0 pct. og 6 pct. for henholdsvis low case, base case og high case som afspejling af spredningen ved et udbud.

Samlet giver dette følgende sammenligningsgrundlag mellem de afgivne OPP-tilbud og en traditionel totalentreprise kombineret med 26 års drift:

Tabel 2: Sammenligning af de afgivne OPP-tilbud med det beregnede interval for en traditionel totalentreprise kombineret med 26 års drift i diskonterede 2013-priser

Mio. kr.	OPP-tilbud			Traditionel totalentreprise		
	KMG	Vejcon	Pihl-DIF	Low Case	Base Case	High case
Anlæg	1.126	1.354	(*)1.624	1.222	1.388	1.536
Drift	416	349	341	224	224	224
I alt	1.542	1.703	1.965	1.446	1.612	1.760

(\*) Pihl-DIF har valgt at placere nogle af finansieringsomkostningerne under "anlæg", som hos KMG og Vejcon er placeret under "drift". Dette er en medvirkende forklaring på, at Pihl-DIF's anlægstilbud ligger betydelig over de to øvrige tilbud.

Af tabel 2 fremgår det, at KMG's tilbud på anlægsgdelen er klart lavere end de øvrige entreprenører og Vejdirektoratets overslag. Tilbuddet fra KMG er 19 pct. lavere end Vejdirektoratets base case og 8 pct. lavere end low case. For de to



danske tilbudsgivere svarer disse tilbud på anlægsdelen til Vejdirektoratets base case eller over dette niveau. Anlægsprisen skal dog ses i sammenhæng med prisen for det samlede tilbud, da der er tale om én samlet aftale, hvor tilbudsgiverne på forskellig måde kan have fordelt tilbuddet mellem "anlæg" og "drift".

I forbindelse med den nærmere analyse af de afgivne tilbud har Vejdirektoratet udarbejdet en oversigt over større entrepriseudbud (fag-, hoved- og totalentrepriser), der har været sendt i udbud i perioden august 2009 til og med april 2010. Her sammenlignes licitationspriserne med det forventede prisniveau (bygherreoverslaget) for henholdsvis det billigste tilbud og for et gennemsnit af alle tilbud på de enkelte entrepriser.

Opgørelsen viser, at den økonomiske krise har haft stor betydning for aktivitetsniveauet i byggeriet, hvilket har øget interessen og dermed også konkurrencen om Vejdirektoratets anlægsentrepriser. Samlet set har tilbudsprisen for de økonomisk mest fordelagtige tilbud i denne periode været 22 pct. lavere end Vejdirektoratets bygherreoverslag. Det er det samme niveau som forskellen mellem KMG's tilbud på anlægsdelen og Vejdirektoratets base case overslag.

Det er derfor Vejdirektoratets vurdering på basis af de nærmere undersøgelser af de afgivne tilbud, at man sandsynligvis også kunne have opnået et meget fordelagtigt tilbud ved en traditionel totalentreprise. Det er dog væsentligt at bemærke, at entreprisens størrelse og OPP-udbudsformen givetvis har forstærket udenlandske entreprenørers interesse for projektet. Kliplev-Sønderborg projektet har således været en god adgang til det danske marked for nye aktører.

Set i lyset af den betydelige forskel mellem KMG's tilbud på anlægsdelen og de danske tilbudsgivere inden for rammerne af en OPP-løsning tyder meget på, at den prismæssige succes for OPP-udbudsformen i dette tilfælde har været afhængigt af, at der kom en ny udenlandsk og kapitalstærk aktør på markedet.

Ud over den konkurrence- og markedsmæssige situation har Vejdirektoratet via det fortsatte samarbejde med KMG erfaret, at ejerne bag STRABAG SE har haft flere strategiske overvejelser i forhold til at byde på OPP-projektet. De har ønsket at udvide deres aktiviteter til også at omfatte det skandinaviske marked, og samtidig har den økonomiske krise sat markedet i Nordtyskland helt i stå. Det har således ikke været noget problem at skaffe materiel og mandskab til denne store opgave, der dog fortsat har en række danske underentreprenører og leverandører tilknyttet.

Ifølge STRABAGs eget udsagn er OPP-organiseringen ikke afgørende for selskabets videre strategiske tilgang til det skandinaviske marked, idet selskabet forventer at byde aktivt på fremtidige projekter uanset udbudsformen. Senest har de i august 2010 afgivet tilbud på en jordentreprise, dog uden at de har vundet.



#### 4. Drift

Der er stor forskel på OPP-selskabernes tilbud på drift og Vejdirektoratets overslag, jf. tabel 1. Dette kan ses i lyset af, at det er det samlede tilbud, som OPP-selskaberne er blevet bedømt på, og at selskaberne på forskellig måde kan have placeret deres udgifter under henholdsvis "anlæg" eller "drift". Vejdirektoratet har derfor gennemført en nærmere analyse af de afgivne tilbud for "drift".

OPP-selskaberne skulle i forbindelse med tilbudsafgivelsen vedlægge deres kalkulationsgrundlag for de afgivne tilbud. Baggrunden herfor er, at disse oplysninger skal danne grundlag for aftale om pris for eventuelle ændringer, som staten måtte ønske i OPP-kontraktens 30-årige løbetid. Disse tilbudsfortrolige oplysninger er anvendt til en nærmere analyse af de afgivne tilbud på drift.

Vejdirektoratets overslag for drift, jf. tabel 2, er baseret på fremskrevne erfaringspriser for drift af motorveje i 2004, korrigeret for prisstigninger, ændrede krav mv. Overslaget indeholder på lige fod med OPP-selskabernes tilbud de administrative omkostninger, som Vejdirektoratet traditionelt har i forbindelse med drift (forvaltning samt udbud og styring af entrepriser).

Som et ekstra sammenligningsgrundlag er resultatet af McKinsey & Companys rapport "Analyse af drift og vedligeholdelse af statsvejnettet" med tilhørende "Teknisk Bilag 2010-priser" af 24. juni 2009 også anvendt.

Driftsomkostninger i McKinseys analyse er baseret på gennemsnitsvurderinger for det eksisterende vejnet, hvor belægningerne "fra starten" består af forskellige slidlagstyper, der er mere eller mindre nedbrudt. Der er reguleret for dette ved at beregne gennemsnitsomkostningerne for de førstkommende 15 år efter først at have fjernet omkostningerne til udbedring af efterslæb. Der er indarbejdet et tillæg til McKinsey-priserne, da belægningerne i henhold til OPP-kontrakten skal kunne holde fem år ud over kontraktperioden uden forstærkende tiltag.

McKinsey analysen er baseret på den gennemførte drift af statsveje i 2008. For en række løbende driftsarbejder blev disse ikke udbudt som tilstandskrav. Det udbudte kvalitetsniveau for Kliplev-Sønderborg motorvejen er på tilstandskrav og er sandsynligvis lidt højere på enkelte punkter end den gennemsnitlige standard for det samlede statsvejnet i 2008. Som følge heraf må det antages, at McKinsey-analysens priser for "øvrige driftsarbejder" forholdsmæssigt er lidt for lave. På trods af denne usikkerhed anses McKinsey-prisen for at være det bedst mulige sammenligningsgrundlag for denne undersøgelse.



Tabel 3: Sammenligning af OPP-selskabernes tilbud for drift og vedligeholdelse, Vejdirektoratets overslag samt et sammenligningsgrundlag baseret på McKinseys analyse i diskonterede 2013-priser

McKinsey (= indeks 100)	OPP-tilbud			Drift udbudt særskilt	
	Selskab A	Selskab B	Selskab C	VD-overslag (*)	McKinsey (*)
Belægningsvedligehold	55	35	40	32	35
Driftsomkostninger	63	70	78	61	65
Driftsarbejder, i alt	118	105	118	93	100

Samlet pris for driftsarbejder er for Mckinsey-analysens prisgrundlag med ovennævnte justeringer sat til indeks 100.

OPP-selskabernes afgivne tilbud for "drift" (jf. tabel 1) indeholder både driftsomkostninger og finansielle omkostninger m.v. (garanti, sikkerhedsstillelse og overordnede administrative omkostninger). Sidstnævnte type omkostninger, som udgør mellem 20-40% af det afgivne tilbud for "drift", er ikke medtaget i ovenstående sammenligning.

(\*) VD´s overslag for driftsomkostningerne indeholder de administrative omkostninger, som Vejdirektoratet har ved særskilt udbud af driftsarbejderne.

Af tabel 3 fremgår det, at et driftsoverslag baseret på McKinsey & Companys analyse ligger mellem 5-18 pct. under OPP-selskabernes prissætning af drift og vedligehold.

Tallene indikerer, at drift af motorvejen Kliplev-Sønderborg kan gennemføres mindst lige så billigt ved at indgå i den samlede drift af statsvejene. Dette kan sandsynligvis primært tilskrives stordriftsfordele for en række af de løbende driftsarbejder. Der er blandt andet betydelige fordele ved at varetage tilsyn, renhold, pleje af grønne arealer og vintertjeneste på et større vejnet end de 26 km motorvej, som OPP-kontrakten omfatter.

Oveni OPP-selskabernes prissætning af drift og vedligehold skal lægges de finansielle omkostninger til forsikringer og sikkerhedsstillelser m.m., som er en del af det samlede tilbud for "drift". Disse udgør en forholdsvis stor andel af OPP-selskabernes samlede tilbud på drift, svarende til 17-39 pct.

I OPP-udbuddet har entreprenøren et ansvar for projektets kvalitet (funktionskrav) i hele kontraktperioden, mens der for en traditionel totalentreprise er fem års mangelansvar, jf. ABT93. Vejdirektoratet har ved en traditionel totalentreprise således også omkostninger til ansvarsforsikring og til udbedring af eventuelle mangler og skader efter de fem år. Dette kunne være dækket af en all-risk forsikring.

Der er imidlertid ikke foretaget en kalkulation af denne omkostning for Vejdirektoratet, da staten som udgangspunkt er selvforsikret. Hvis man skulle tegne en sådan forsikring, ville den dog alt andet lige være billigere at tegne for et stort volumen end for et enkelt projekt på 26 km motorvej.





## 5. Øvrige erfaringer fra OPP-udbudet

Vejdirektoratet og de involverede entreprenører har høstet en række erfaringer fra det gennemførte OPP-udbud af motorvejen Kliplev-Sønderborg. I forlængelse af udbuddet har Vejdirektoratet blandt andet fået gennemført en evaluering af udbudsprocessen.

Endvidere har Vejdirektoratet afholdt dialogmøde med en bred kreds af entreprenører, som typisk giver tilbud på større anlægsprojekter.

På basis heraf er der følgende forhold, som bør medtages ved en sammenligning af OPP-organiseringens formen og en traditionel totalentreprise:

- Hurtigere projektgennemførelse
- Entreprenørernes udfordring med at stille garanti i driftsfasen
- Entreprenørernes incitament til at være ansvarlig for kvaliteten ud over de normale fem års mangelansvar
- Fordeling af risici mellem OPP-selskabet og Vejdirektoratet

### Hurtigere projektgennemførelse

Betalingsmodellen i OPP-kontrakten for Kliplev-Sønderborg indebærer, at OPP-selskabet først betales for anlægget ved åbning. Ved en traditionel totalentreprise efter ABT93 vil der typisk være en acantobetaling i anlægsfasen, svarende til den værdi entreprenøren løbende indbygger i anlægget.

Når betalingen først forfalder ved åbning af anlægget, er der pres på entreprenøren for at nedbringe sine omkostninger til mellemfinansiering. Dette giver incitament til en hurtigere projektgennemførelse. I princippet vil entreprenøren kalkulere en optimeret tidslængde for projektgennemførelsen og sætte anlægsomkostningerne hertil i forhold til entreprenørens omkostninger til mellemfinansiering.

Mellemfinansieringen vil entreprenøren som regel have stillet til rådighed fra en finansiel partner. For at minimere sin risiko vil den finansielle part normalt også følge tæt op på entreprenøren i relation til kontraktopfyldelsen.

For Kliplev-Sønderborg motorvejen forudsætter KMG en forcering af sit arbejde og forventer p.t. at blive færdig med anlægget mere end et år før tid, således at motorvejen vil stå klar i foråret 2012 i stedet for efteråret 2013. Med mindre dette billede ændres markant, vil det stå som en klar konklusion, at modellen med betaling ved anlæggets færdiggørelse har tilskyndet til langt hurtigere gennemførelse end hidtidige modeller på vejområdet.

En betalingsmodel med en samlet betaling ved åbning af anlægget er ikke afhængig af udbudsform, men kan i princippet både anvendes ved OPP-udbud og i totalentreprise med en tilpasset betalingsmodel.



Den anvendte betalingsmodel forudsætter, at entreprenørerne besidder en vis finansiell styrke. Modellen med tilbagehold i betalingen vil derfor potentielt kunne reducere konkurrencen, da den vil kunne afholde nogle entreprenører fra at afgive tilbud. Omvendt er det muligt, at nye OPP-projekter med den samme betalingsmodel igen kan tiltrække nye udenlandske aktører til gavn for konkurrencen. Det er derfor ikke muligt på det foreliggende grundlag at vurdere, hvordan konkurrencen vil blive påvirket af en eventuel anvendelse af den nævnte betalingsmodel.

Det er bygherren, som indirekte via tilbuddet betaler omkostningerne til entreprenørens mellemfinansiering, der alt andet lige er dyrere end den rente, staten skal betale for en tilsvarende mellemfinansiering.

En generel anvendelse af en betalingsmodel med en samlet betaling ved åbning ændrer markant ved de nuværende aftaledokumenter som statslige bygherrer er forpligtiget til at anvende, jf. AB92 og ABT93, som hører under Økonomi- og Erhvervsministeriets ansvarsområde. I den sammenhæng kan det overvejes, at Vejdirektoratet til brug for kommende projekter drøfter og udvikler modellens muligheder med anlægsbranchen.

Entreprenørernes udfordring med at stille garanti i driftsfasen OPP-udbuddet af Kliplev-Sønderborg projektet fandt sted under den finansielle krise i 2008 og 2009. Blandt andet derfor var det særdeles vanskeligt for de private konsortier at tilvejebringe den samlede projektsum som langsigtet finansiering ved projektets start.

I dialogfasen for OPP-udbuddet af Kliplev-Sønderborg motorvejen blev der derfor udviklet en betalings- og garantimodel, som adskiller sig fra den betalingsmodel, man ofte tidligere har benyttet i international sammenhæng.

I den "internationale model" sker betaling for såvel anlæg som drift typisk som årlige ratebetalinger i løbet af hele projektets driftsperiode. I Kliplev-Sønderborg projektet foretages betalingen for anlægsarbejdet som nævnt ved motorvejens åbning, mens der efterfølgende foretages en løbende årlig betaling for driften. For at sikre, at OPP-selskabet efter betaling af anlægssummen fortsat lever op til kontraktens kvalitetskrav, skal selskabet stille en sikkerhed på 300 mio. kr. ved forfald af anlægsbetalingen. Sikkerhedsstillelsen kan reduceres i løbet af den 26-årige driftsperiode.

Den valgte betalingsmodel for Kliplev-Sønderborg indeholder et mindre element af privat finansiering for OPP-selskabet end den internationale model. Mellemfinansieringsomkostningerne er derfor mindre for OPP-selskabet og dermed for staten i den valgte betalingsmodel. Valget af den konkrete model skal dog, jf. ovenfor, ses i lyset af den daværende økonomiske situation med afholdelse af udbuddet under den finansielle krise. Både den "internationale model" og den valgte betalingsmodel indeholder incitamenter for OPP-selskabet



med henblik på hurtigere gennemførelse, hensigtsmæssig udførelse mv. Værdien heraf i de to modeller kan dog være svær at skønne over.

Modsat skal OPP-selskabet i modellen for Kliplev-Sønderborg som nævnt stille en garanti på 300 mio. kr. i driftsperioden. I forbindelse med den efterfølgende dialog med de bydende konsortier har flere givet udtryk for, at denne garantimodel giver en betydelig belastning af den garantiramme, entreprenørselskaberne har mulighed for at stille. Dette begrænser indirekte entreprenørens mulighed og konkurrenceevne i forbindelse med deres øvrige forretning, hvor der typisk skal stilles en sikkerhed på 15 pct. af kontantsummen i anlægsfasen for normale entrepriser efter AB92 og ABT 93.

NCC Roads A/S har oplyst, at denne problemstilling var en hovedårsag til, at konsortiet i sidste øjeblik valgte ikke at afgive tilbud. Tilsvarende har en af de bydende efterfølgende oplyst, at de ligeledes nøje vil overveje, om de ønsker at give tilbud på et tilsvarende OPP-udbud igen. Dette er forhold, som Vejdirektoratet skal være meget opmærksom på ved eventuelt fremtidige OPP-udbud, da en effektiv konkurrence forudsætter, at der er tilstrækkeligt mange bydende.

Entreprenørens incitament til at være ansvarlig for kvaliteten ud over de normale fem års mangelsansvar

OPP-udbudsformen indebærer, at entreprenøren har ansvaret for anlæggets kvalitet i hele den 26-årige driftsperiode. I en traditionel totalentreprise efter ABT93 har entreprenøren kun fem års ansvar for fejl og mangler. OPP-udbudsformen indeholder således incitament til, at entreprenøren i bygherrens interesse ser på optimale løsninger i hele kontraktperioden. Dette er formentlig særligt interessant for den kapitalbevarende drift af belægninger og bygværker.

Der kan med henblik på at indarbejde et lignende incitament i en traditionel totalentreprise overvejes en tilpasset totalentreprise, hvor entreprenøren eksempelvis gøres ansvarlig for kvaliteten af den kapitalbevarende drift i en betydelig længere periode end normalt efter ABT93.

Vejdirektoratet har haft en dialog om dette med branchen, som ikke stiller sig afvisende over for en sådan løsning. Dette kan ligeledes evt. imødekomme den førnævnte problemstilling vedr. entreprenørernes garantiramme i driftsperioden.

Fordeling af risici mellem OPP-selskabet og Vejdirektoratet

OPP indebærer normalt, at en stor del af projektets risici overføres til OPP-selskabet. Derfor har det overrasket Vejdirektoratet, at nogle af OPP-selskaberne var af den opfattelse, at risikofordelingen i udbudsgrundlaget var ensidigt. Blandt konsortierne med dansk deltagelse har der således i både udbudsprocessen og den efterfølgende dialog været udtrykt skepsis over at påtage sig tekniske risici såsom jordbundsforhold, som entreprenørerne traditionelt har ansvaret for ved OPP-projekter på vejområdet.



Dette skal dog formentlig ses i sammenhæng med, at entreprenører generelt er skeptiske i forhold til at overtage risici hidhørende fra blandt andet myndighedsgodkendelser, fastlæggelse af linieføring, arealerhvervelse, trafikafvikling, jordbundsforhold samt fremmede ledninger.

I forhold til Kliplev-Sønderborg vurderer flere af OPP-selskaberne, at en anden risikofordeling kunne indeholde et besparelspotentiale på 5-10 pct. Hvis Vejdirektoratet skal håndtere flere risici, vil entreprisformen dog fjerne sig væk fra, hvad man normalt anvender på internationale OPP-projekter på vejområdet, og i stedet nærme sig en totalentreprise. Samtidig indebærer den valgte risikofordeling, at en betydelig del af projektudgiften for staten "ligger fast", idet OPP-selskabet har påtaget sig det økonomiske ansvar, såfremt de pågældende risici giver sig udslag i større udgifter end budgetteret.

Udgangspunktet for den billigste projektgennemførelse er normalt, at den part, som bedst og billigst kan håndtere en given risiko på et givent tidspunkt i projektforløbet, skal have det økonomiske ansvar herfor.

Afhængig af en vurdering af ønsket om budgetsikkerhed ved kontrahering og hvilken pris entreprenørerne tager for at afdække disse risici, bør risikofordelingen vurderes nærmere ved fremtidige udbud.