



Miljø- og Fødevareministeriet
Miljøstyrelsen

Standardkontrakt efter OPP-modellen for udbud af automa- tiske sorteringsanlæg

Miljøprojekt nr. 1868, 2016

Titel:

Standardkontrakt efter OPP-modellen for udbud af automatiske sorteringsanlæg

Redaktion:

Johan Weihe, Bech-Bruun
Frederik Østergaard Kristiansen, Bech-Bruun
Jesper Kaltoft, Bech-Bruun
Jacob Brandt, Bech-Bruun
Nicolai Als, Bech-Bruun
Hanne Johnsen, Affaldskontoret
Henning Jørgensen, Affaldskontoret
Jette Blendstrup Sørensen, Energistyrelsen
Søren Freil, Miljøstyrelsen

Udgiver:

Miljøstyrelsen
Strandgade 29
1401 København K
www.mst.dk

År:

2016

ISBN nr.

978-87-93435-84-1

Ansvarsfraskrivelse:

Miljøstyrelsen vil, når lejligheden gives, offentliggøre rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren finansieret af Miljøstyrelsens undersøgelsesbevilling. Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter. Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

Må citeres med kildeangivelse.

Indhold

1. Forord	5
2. Indledning	6
2.1 Emne og afgrænsning	6
2.2 Projektproces	6
2.3 Følgegruppens kommentarer	7
2.4 Rapportstruktur	7
2.5 Ansvar og ansvarsbegrænsning.....	7
3. Resume og konklusioner	8
3.1 Strategier for de tørre fraktioner.....	8
3.2 Udfordrende kontraktelementer	9
3.3 Forslag til kontraktelementer.....	9
3.4 Betingelser for realistisk OPP-projekt om sorteringsanlæg.....	10
4. Summary and Conclusion.....	11
5. Kommunale udfordringer	13
5.1 De kommunale strategier	13
5.1.1 Kildesortering.....	13
5.1.2 Kildeopdeling og central sortering	13
5.1.3 Udbud eller ejerskab af sorteringsanlæg.....	14
5.1.4 Samarbejde mellem kommuner og affaldsselskaber	15
5.1.5 Beslutningsprocesser	15
5.1.6 Erhvervsaffaldet	16
5.1.7 Lokalpolitik	16
5.2 Udfordringer ved OPP	16
5.2.1 Forskellige kommunale strategier	17
5.2.2 Langsigtede kontrakter	17
5.3 Prioritering af kontraktemner	18
6. Kontraktovervejelser.....	21
6.1 Forslag til kontraktelementer.....	21
6.2 Betingelser for realistisk OPP-projekt om sorteringsanlæg.....	22
7. Kontraktelementer.....	24
7.1 Exit-model.....	24
7.2 Aftaleperiodens længde	29
7.3 Krav til kvaliteten af affaldet, som kommunen leverer, og krav til kvaliteten af affaldet efter sortering på anlægget	32
7.3.1 Krav til kvaliteten af affaldet, som kommunen leverer, og krav til kvaliteten af affaldet efter sortering på anlægget	32
7.3.2 Krav til vedligeholdelse af anlægget	33
7.4 Ændring af rammebetingelser (lovgivning og politiske mål)	35
7.5 Kommunal indflydelse i anlægs- og driftsfasen, herunder adgang til viden.....	43
7.6 Betalingsmekanisme (håndtering af varierende affaldsmængder)	45
7.7 Incitament til løbende innovation af sorteringsløsningen	49
7.8 Håndtering af kommunens offentligretlige ansvar for affald	53

Bilag 1:	Interviewguide	55
Bilag 2:	Projektets følgegruppe.....	58
Bilag 3:	Gennemførte interviews	59
Bilag 4:	Kvalitet af input og output.....	60

1. Forord

Miljøstyrelsen har iværksat et projekt, der skal skabe oversigt over de udfordringer og risici, som kommuner og kommunale affaldsselskaber ser ved anvendelse af offentligt-privat partnerskab (OPP) til etablering af automatiske sorteringsanlæg for de tørre fraktioner (papir, pap, glas, plast og metal). Projektet udmøntes i forslag til aftalebestemmelser, som bedst muligt håndterer de risici og udfordringer, som kommunerne og affaldsselskaberne har peget på.

Affaldskontoret har gennemført 20 interviews, som enten individuelle interviews eller som gruppeinterviews, med henblik på at kortlægge de risici og udfordringer, som kommuner og affaldsselskaber ser ved OPP. Bech-Bruun har udarbejdet de kommenterede aftaleelementer.

Arbejdet er koordineret i en projektgruppe med deltagelse af Miljøstyrelsen og Energistyrelsen.

Projektet er et af to afsluttende projekter i Miljøstyrelsens partnerskab for automatiske sorteringsanlæg. Det andet afsluttende projekt undersøger visse økonomiske forhold ved forskellige størrelser af sorteringsanlæg. Øvrige videnprojekter udgivet under partnerskabet kan findes på www.ecoinnovation.dk.

Det skal understreges, at rapporten ikke kan træde i stedet for juridisk eller finansiel rådgivning. Det anbefales, at parterne i forbindelse med aftale om OPP-projekt indhenter selvstændig og uafhængig rådgivning fra advokat og finansiel rådgiver.

2. Indledning

2.1 Emne og afgrænsning

Emnet for projektet er OPP-samarbejder omkring automatiske affaldssorteringsanlæg, som kan håndtere de tørre fraktioner fra både husholdninger og virksomheder, jf. Miljøstyrelsens partnerskab om automatiske affaldssorteringsanlæg.

Ved afgrænsningen af projektet har Miljøstyrelsen besluttet, at følgende forudsætninger skal lægges til grund:

- Det er bestemt, at sorteringsanlægget i projektet skal behandle både erhvervsaffald og husholdningsaffald. Det antages således, at begge typer affald vil skulle behandles på anlægget, for at det kan få en tilstrækkelig størrelse.
- Konklusionen i Kammeradvokatens notat af 6. februar 2014 skal lægges til grund, hvorfor sorteringsanlægget, når det skal behandle genanvendeligt erhvervsaffald, ikke kan have kommunalt ejerskab eller finansiering. Dette gælder såvel helt eller delvist som direkte eller indirekte kommunalt ejerskab samt finansiering.
- Ønsket med projektet er på længere sigt at initiere sorteringsløsninger, som i dag ikke tilbydes på det private marked, hvorfor et aktivt kommunalt engagement i virkeliggørelsen af projektet - som i et OPP - er en forudsætning for, at et sådant projekt kan realiseres.

Det betyder, at der ved OPP i dette projekt forstås udbud af én samlet kontrakt omfattende opførelse, finansiering, drift og vedligeholdelse af et sorteringsanlæg i en længere periode. Projektet vedrører således ikke samarbejde med private gennem et fællesejet selskab (OP A/S) eller offentligt-privat partnerskab med offentlig finansiering (OPP med offentlig finansiering).

Såfremt sorteringsanlægget alene skal behandle husholdningsaffald, kan sorteringsanlægget finansieres, ejes og drives af kommunen eller det kommunale fællesskab.

2.2 Projektproces

Projektet er gennemført fra oktober 2015 til december 2015, og en følgegruppe har drøftet projektet på to møder – et indledende og et afsluttende. Følgegruppen bestod af repræsentanter for myndigheder samt kommunale og private parter og har bidraget væsentligt til afklaring af problemstillinger i projektet, herunder med kommentarer til den afsluttende rapport og de foreslåede kontraktelementer. Følgegruppens deltagere fremgår af bilag 2, og følgegruppens kommentarer opsummeres kort i afsnit 2.3.

Deloitte, der også har deltaget i følgegruppen, har givet yderligere værdifulde input om de finansielle muligheder og begrænsninger for etablering af et større sorteringsanlæg som OPP.

Der er gennemført 20 interviews som hhv. individuelle interviews, gruppeinterviews og telefoninterviews. Gruppeinterviews er gennemført for kommuner/affaldsselskaber, der har valgt forskellige løsninger, og som har kunnet udfordre hinanden på de problemer, som de påpeger. Telefoninterviews er gennemført afslutningsvist for at kvalificere den indhentede viden. Denne rapport indeholder opsamling fra disse interviews, som alle interviewede har haft lejlighed til at kommentere. Der er ikke afrapporteret referater fra de enkelte interviews.

2.3 Følgegruppens kommentarer

I forhold til projektets afgrænsning til privat ejerskab og finansiering blev der fra en række kommunale deltagere i følgegruppen udtrykt ønske om at åbne for kommunalt ejerskab eller medejerskab for anlæg, der håndterer genanvendeligt erhvervsaffald. Modsat blev det fremført fra private deltagere i gruppen, at ejerskab og drift af sorteringsanlæg bør være privat, fordi hovedopgaven er at levere de materialeoutput, som markedet efterspørger. Emnet er ikke en del af dette projekt, men synspunkterne kan indgå i de kommende politiske forhandlinger på baggrund af evaluering af affaldsreformens fase 1.

Følgegruppens kommentarer til de enkelte kontraktelementer er indarbejdet i kapitel 6 og alene overordnet refereret her. Det er udgangspunktet, at kontraktelementerne skal balancere de to parter interesser i forhold til sikkerhed for finansiering, driftsøkonomi og kontraktperiode. Balancen vil desuden afhænge af, hvor stor en andel af anlæggets økonomi der er baseret på de kommunale mængder. Der vil således være forskel på, om de kommunale affaldsmængder udgør 50 % eller 80 % af de samlede affaldsmængder, der skal håndteres på anlægget.

Dokumentation for input og output er væsentlig. Kommunerne kan have brug for dokumentation for omfang og kvalitet af genanvendelse af sorteringsanlæggets output, mens anlæggets operatør modsat også har brug for en vis sikkerhed for inputtet til anlægget. Der bør fx tænkes i bods-/bonussystemer, der kan give incitament til både kommunernes sikring af god sortering hos borgerne og anlæggets sortering af kvaliteter til genanvendelse. Der bør også tages højde for, at et anlæg skal kunne håndtere forskellige kvaliteter af input fra forskellige kommuner.

Kontraktlængden bør afspejle afskrivningsperioden for de samlede investeringer, give muligheder for genforhandling samt indeholde incitament til løbende udvikling og innovation. Der lægges op til, at innovation kan give ret til kontraktforlængelser. Følgegruppen foreslog, at også andre parametre kunne udløse ret til kontraktforlængelser men nævnte også, at innovation er noget, der skal ske løbende, og at økonomiske incitament derfor bør være væsentlige elementer til at understøtte innovation.

2.4 Rapportstruktur

Rapporten er opdelt i et kapitel med resume fra de gennemførte interviews, et kapitel, hvori der redegøres for, hvordan identificerede oplevede udfordringer kan tænkes håndteret, og et kapitel om kontraktovervejelser. I kapitel 7 er redegjort for kontraktelementer til håndtering af de identificerede risici. I bilag fremgår interviewguiden, deltagere i følgegruppen, liste over de interviewede personer samt en beskrivelse af kvalitetsstandarder for input og output.

2.5 Ansvar og ansvarsbegrænsning

Affaldskontoret har udarbejdet afsnit 3.1-3.2, kapitel 5 samt bilag 2-4.

Bech-Bruun har udarbejdet afsnit 3.3-3.4, kapitel 6 og kapitel 7.

Rapporten er udarbejdet som et videnprojekt i forlængelse af Miljøstyrelsens partnerskab for automatiske affaldssorteringsanlæg. Projektet er omfattet af almindelige betingelser for kontrakter med Miljø- og Fødevarerministeriet, hvorefter der ikke er erstatningsansvar for driftstab, avancetab, indirekte tab eller følgeskader, og hvorefter et erstatningsansvar beløbsmæssigt er begrænset til 1 mio. kr.

Det anbefales, at parterne ved indgåelse af aftale om et OPP-projekt indhenter juridisk og finansiel rådgivning. Denne rapport kan på ingen måde erstatte rådgivning fra advokat eller finansiel rådgiver.

3. Resume og konklusioner

Der er gennemført interviews med 20 kommuner og affaldsselskaber vedr. deres strategier for genanvendelse og sortering af de tørre fraktioner og deres vurdering af risici og udfordringer ved OPP-samarbejder om større sorteringsanlæg.

3.1 Strategier for de tørre fraktioner

Næsten alle de interviewede kommuner og affaldsselskaber har enten besluttet eller allerede etableret løsninger for husstandsindsamling og sortering/afsætning af de tørre fraktioner. De valgte løsninger er forskellige og varierer fra rene kildesorteringsløsninger til indsamling af forskellige blandede fraktioner til efterfølgende sortering.

Ved kildesortering af fraktionerne papir-, pap-, glas-, metal- og plastaffald er der ikke behov for et stort sorteringsanlæg, da de forskellige fraktioner kan afsættes direkte til velfungerende anlæg for videre oparbejdning. Dog er bl.a. Københavns Kommune bekymret for, om plastaffaldet kan sikres tilstrækkelig genanvendelse på de eksisterende udenlandske sorteringsanlæg og undersøger derfor pt. mulighederne for et fælles OPP om et højteknologisk plastsorteringsanlæg. Vestforbrænding har derimod sat fokus på at kunne skabe den nødvendige sikkerhed for genanvendelsen af plastaffaldet i kontrakten med et af de udenlandske anlæg.

Mange andre kommuner indsamler eller planlægger at indsamle blandede fraktioner, som omfatter forskellige kombinationer af plast-, metal-, papir-, pap- og glasaffald. Særligt i Jylland indsamler mange kommuner sådanne blandinger, og der findes en række sorteringsanlæg, der kan sortere disse blandinger i kvaliteter, der kan afsættes til videre sortering og oparbejdning. For plastaffaldets vedkommende afsættes det primært til større udenlandske sorteringsanlæg, men flere jyske anlæg arbejder på at sikre en bedre sortering af plastaffaldet.

En væsentlig begrundelse for lokale sorteringsanlæg er, at transport af blandet affald til sortering er dyr, fordi det ikke kan komprimeres ret meget. Transportmæssigt vurderes det derfor at være billigere med et lokalt anlæg – ligesom et sådant mindre anlæg ikke kræver store (og bindende) investeringer. Beslutning om etablering af de kommunalt ejede anlæg er derudover bl.a. baseret på et ønske om lokal indflydelse på anlæggets udvikling samt – især uden for de tæt bebyggede områder – et ønske om lokale arbejdspladser.

De kommunale anlæg har i flere tilfælde undersøgt muligheder for samarbejde med andre kommuner/selskaber. Men de kommuner/selskaber, der ikke selv ejer sorteringsanlæg, foretrækker ofte egne løsninger og mange udbyder sorterings- eller afsætningsopgaven på kortere kontrakter til det eksisterende marked.

De gennemførte interviews har vist, at kommuner og affaldsselskaber har forskellige strategier for håndtering af de tørre fraktioner, og at dette gør det svært at formulere bindende samarbejder om den efterfølgende sortering af fraktionerne på et centralt sorteringsanlæg.

For de fleste kommuner og affaldsselskaber har det ikke været afgørende, om et kommunalt anlæg må håndtere erhvervsaffald. Mange har nævnt, at man ikke har forventninger om, at der er store mængder erhvervsaffald, der vil egne sig til et sådant sorteringsanlæg.

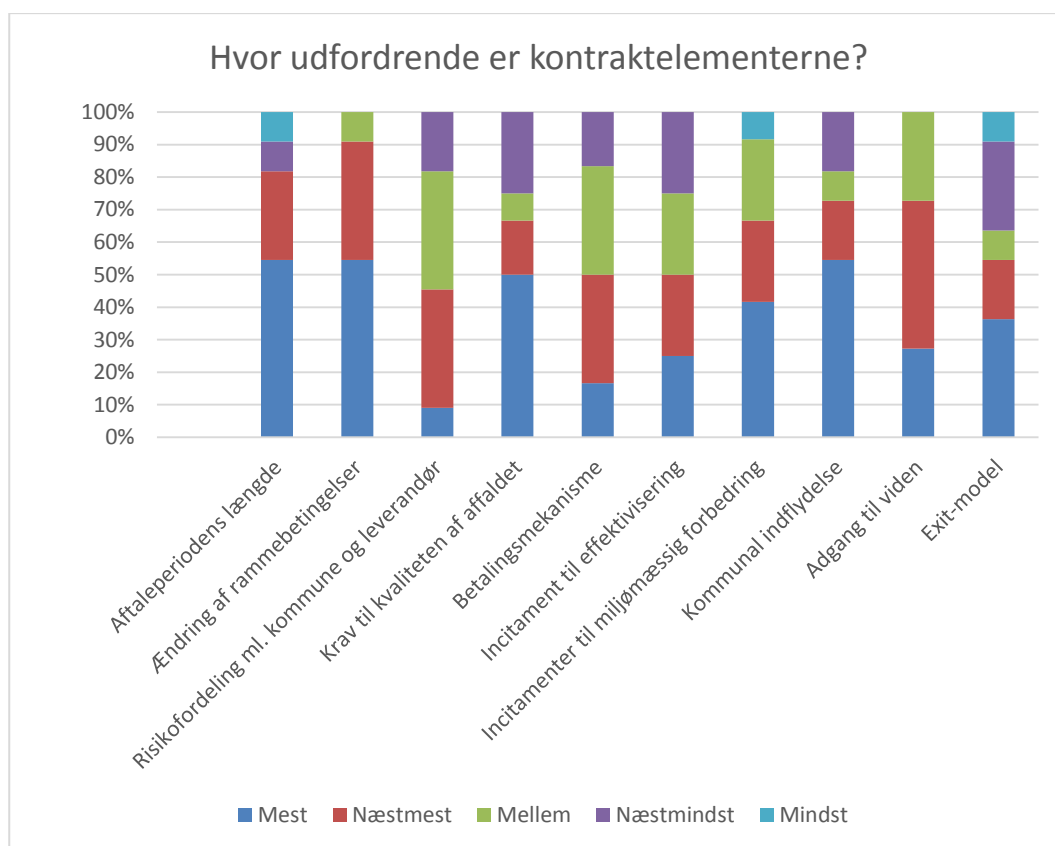
Stort set alle de interviewede kommuner og selskaber ser langsigtede kontrakter som en udfordring ved et OPP. Hovedbegrundelsen er, at det er svært at indgå langsigtede kontrakter på et område, hvor hverken rammevilkår, affaldsmængder eller teknologiske udviklingsmuligheder kan forudses.

3.2 Udfordrende kontraktelementer

De interviewede blev bedt om at foretage en konkret vurdering af 10 kontraktelementer i forhold til, hvor udfordrende de anså disse. 12 ud af 20 interviewede har foretaget denne vurdering, mens resten har fravalgt at vurdere, fordi de ikke mente, at de kunne foretage en kvalificeret vurdering. Mange af de 12, der svarede, mente også, at det var svært at svare på, og at alle elementer i princippet er vigtige.

I figuren er vist disse prioriteringer, hvor størrelsen af søjlen (farven) viser, hvor mange, der har prioriteret kontraktelementet. Svarene varierer meget, men lægges besvarelserne ”mest” og ”næstmest” sammen, var det vurderingen, at følgende kontraktelementer var mere end 50 % udfordrende: aftaleperiodens længde, fleksibilitet ved ændring af rammebetingelser, krav til kvaliteten af affaldet, incitament til miljømæssig forbedring, kommunal indflydelse, adgang til viden og exit-model (kommunens forpligtelser ved kontraktens udløb/ophævelse).

Risikofordeling og betalingsmekanisme var blandt de kontraktelementer, der blev prioriteret lavere. Det blev nævnt af flere, der prioriterer disse emner lavt, at det ligger i konstruktionen, at det er den private kontraktholders ansvar. En kommune tænkte i, at anlægget måske kunne finansieres privat, men med en kommunegaranti og garantiprovision til kommunen.



3.3 Forslag til kontraktelementer

På grundlag af de gennemførte interviews og drøftelser med styregruppen og andre aktører i sektoren, herunder Deloitte, er der identificeret og udvalgt en række hovedpunkter, som er særligt udfordrende for gennemførelse af OPP-projekter om sorteringsanlæg, og som bør håndteres i kontrakten.

Det drejer sig om følgende otte hovedpunkter:

1. Exit-model.
2. Aftaleperiodens længde.

3. Krav til kvaliteten af affaldet, som kommunen leverer, og krav til kvaliteten af affaldet efter sortering på anlægget.
4. Ændring af rammebetingelser (lovgivning og politiske mål).
5. Kommunal indflydelse i anlægs- og driftsfasen, herunder adgang til viden.
6. Betalingsmekanisme (håndtering af varierende affaldsmængder).
7. Incitament til løbende innovation af sorteringsløsningen.
8. Håndtering af kommunens offentligretlige ansvar for affald.

Kapitel 7 indeholder bemærkninger til de nævnte hovedpunkter samt eksempler på aftaletekst.

3.4 Betingelser for realistisk OPP-projekt om sorteringsanlæg

På grundlag af de gennemførte interviews samt drøftelserne med følgegruppen og Deloitte er konklusionen, at et OPP-projekt om større centrale sorteringsanlæg bør opfylde følgende betingelser for, at OPP-projektet realistisk kan virkeliggøres:

- Det vil være en forudsætning, at den kommunale part forpligtes til at overtage sorteringsanlægget ved OPP-leverandørens væsentlige misligholdelse eller insolvens. Dette skyldes, at sorteringsanlæggets værdi i meget væsentlig grad vil være knyttet til projektet og den kommunale parts fortsatte anvendelse af anlægget, og at muligheden for at afhænde anlægget til tredje mand på ingen måde vil udgøre et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at opnå finansiering.
- Den kommunale parts betaling skal - helt eller i overvejende grad - være fast i hele aftalens løbetid uanset omskiftelige affaldsmængder. Der fastsættes i betalingsmekanismen regler om nedslag i betalingen, hvis OPP-leverandøren ikke opfylder kravene til den aftalte sorteringsydelse.
- Aftaleperioden bør afspejle afskrivningsperioden på de væsentligste anlægsaktiver, hvilket for et sorteringsanlæg efter det oplyste antages at være 10-15 år.
- Fra start baseres aftalen på kendte teknologier, da det ikke er realistisk at opnå finansiering af et OPP-projekt, hvis ikke OPP-leverandørens forpligtelser på forhånd kan beskrives med rimelig klarhed. Til gengæld indarbejdes i kontrakten konkrete innovationsmål, som - hvis de opfyldes af OPP-leverandøren i kontraktperioden - udløser en option på en forlængelse af kontrakten med den kommunale part for en yderligere periode. Herved sikres økonomisk incitament for OPP-leverandøren til at arbejde konkret for innovation af hensyn til at kunne forbedre projektøkonomien ved en kontraktforlængelse. Der skal foreligge en kravspecifikation om kendte teknikker, som OPP-leverandøren og dennes finansieringskilder kan forholde sig til.
- Der fastsættes klare og specifikke krav til karakteren og kvaliteten af det affald, som leveres til anlægget (input). Tilsvarende fastsættes der også krav til karakteren og kvaliteten af affaldet efter sorteringen (output). Det er en stor udfordring at dokumentere kvalitet af input og output, og der foreligger i dag ikke tilstrækkeligt præcise standarder, der uden videre kan anvendes som dokumentation.

4. Summary and Conclusion

The project has comprised interviews with 20 local authorities and waste management companies concerning their strategy for separation and recycling of the dry recyclable fractions as well as their assessments of risks and challenges associated with PPP cooperation in the field of waste separation.

The interviews show that local authorities and waste management companies have very different strategies. These differences have been mentioned as one of the reasons why it has been so difficult for the local authorities to enter into intermunicipal cooperation in the field of waste separation. Many municipalities collect commingled fractions due to the fact that the collected waste can be sold to existing sorting plants - especially in the Jutland region. The reasons for the existence of these local plants are according to the respondents that this is assessed to be cheaper with regard to transportation; also, small facilities have lower investment needs. Waste plastics primarily find an outlet to sorting plants abroad.

The respondents were asked to make a list of ten elements of a contract, ranked according to the level of the challenges associated with each element. Responses vary much; however, many respondents assess the biggest challenges associated with PPP projects on sorting plants to be: contract duration, flexibility in connection with new political targets or legislative changes, quality in separation and further recycling, as well as political influence.

Based on the interviews and discussions in the steering committee and with other players in the sector, including Deloitte, the following eight main items have been identified as being particularly challenging in the implementation of PPP projects on major sorting plants:

1. Exit model.
2. Duration of agreement.
3. Requirements for the quality of the waste delivered to the plant and after separation.
4. Changes in framework conditions (legislation and political targets).
5. Municipal influence in the construction and operation phases, including access to know-how.
6. Payment mechanism (management of varying waste quantities).
7. Incentives for continuous innovation of the separation solution.
8. Management of local authority's responsibility according to public law.

Furthermore, based on the interviews and discussions in the steering committee and with Deloitte it has been concluded that a PPP project on a major sorting plant must comply with the following conditions in order to realistically be implemented:

- It will be a precondition that the municipal party must take over the sorting plant if the PPP supplier commits a substantial breach or in the event of his insolvency. This is needed due to the financing options of the PPP supplier.
- Payments by the municipal party must be totally or predominantly fixed for the entire duration of the agreement, irrespective of varying waste quantities.
- The duration of the agreement must reflect the depreciation period of the most important fixed assets; according to responses this duration is assumed to be 10-15 years for a sorting plant.
- From the outset, the agreement must be based on known technologies since it is not realistic for the PPP supplier to find financing, if the commitments cannot be described clearly. Con-

crete innovation targets are incorporated in the contract; if they are met by the supplier in the contract period, an option for a continuation of the contract with the municipal party will be released.

- Clear and specific requirements must be set up regarding the nature and quality of the waste delivered to the facility (input) and of waste after separation (output).

5. Kommunale udfordringer

Interview af de 20 kommuner og affaldsselskaber har vist, at kommunerne og selskaberne har forskellige strategier for håndtering af de tørre fraktioner, som i praksis gør det svært at formulere bindende samarbejder om den efterfølgende sortering af fraktionerne. Til gengæld har de fleste kommuner og selskaber forholdsvis ens opfattelser af de risici og udfordringer, som man ser ved en langsigtet kontrakt om bygning og drift af et større sorteringsanlæg.

Begge dele er medvirkende til, at der kun er fundet én kommune, som har konkrete planer om at udbyde opgaven at bygge og drive et sorteringsanlæg i OPP: Københavns Kommune arbejder pt. sammen med organisationen CLEAN på at undersøge, om flere kommuner/selskaber vil indgå i et fælles OPP-udbud om bygning og drift af et højteknologisk sorteringsanlæg for plastaffald.

I det følgende opsummeres den viden, som er indhentet via interviews – først vedr. kommunernes og selskabernes konkrete strategier for de tørre fraktioner og dernæst vedr. de udfordringer, som kommunerne og selskaberne ser ved OPP.

5.1 De kommunale strategier

Næsten alle interviewede kommuner/selskaber har enten besluttet eller allerede etableret husstandsindsamlinger for de tørre fraktioner. De valgte løsninger er forskellige både i forhold til, hvordan og hvilke fraktioner der indsamles som kildesorteret eller kildeopdelte, og i forhold til den videre behandling af de indsamlede fraktioner.

5.1.1 Kildesortering

En række kommuner fastholder kildesorteringsprincippet og indsamler alle fraktionerne papir, pap, glas, plast og metalaffald adskilt. Det gælder bl.a. Københavns Kommune, Hvidovre Kommune og en række af ejerkommunerne i Vestforbrænding.

Begrundelsen er typisk, at der fastholdes en renere kvalitet, som kan afsættes direkte til genanvendelse. Alene plasten byder på udfordringer for nogle kommuner, som gerne vil have en større sikkerhed for genanvendelsen, end der umiddelbart kan opnås hos de sorteringsanlæg for plastaffald, som findes uden for landets grænser. Der findes ikke sådanne anlæg i Danmark.

Københavns Kommune undersøger konkret sammen med organisationen CLEAN mulighederne for at få etableret et dansk sorteringsanlæg, som kan sikre størst mulig genanvendelse af dette plastaffald. Vestforbrænding har derimod fokus på at sikre genanvendelsen i det eksisterende europæiske marked og har derfor efter et stort forarbejde indgået afsætningskontrakt for husstandsindsamlet plastaffald med et af de store udenlandske sorteringsanlæg, som omfatter krav til både pris og kvalitet (graden af genanvendelse).

5.1.2 Kildeopdeling og central sortering

Andre kommuner indsamler eller planlægger at indsamle kildeopdelte blandede fraktioner af forskellige sammensætninger – typisk begrundet i, at det er billigere at indsamle i blandede fraktioner og sortere bagefter på et sorteringsanlæg. F.eks. har en række kommuner i Jylland valgt Duoflex-løsningen, som omfatter følgende blandinger:

- Papir, pap og blød plast.

- Glas, metal og hård plast.

Duoflex-løsningen blev oprindeligt skabt af det kommunalt ejede anlæg (Dansk Affald). Flere kommuner i Jylland har valgt husstandsindsamling af denne blanding og har udbudt sorteringsopgaven, og det har skabt grundlaget for en række sorteringsanlæg, der som udgangspunkt sorterer blandingerne op i hhv. papir, pap, glas og forskellige metalfraktioner til videre afsætning. Plastaffaldet afsættes typisk til videre sortering på et udenlandsk anlæg – på nogle anlæg dog med udsortering af enkelte renere plastfraktioner, som særligt Dansk Affald har fokus på.

De interviewede kommuner og selskaber, der udbyder sorteringsopgaven, vurderer, at de har nok sikkerhed for, at plastaffaldet genanvendes i tilstrækkelig grad – om end det også nævnes, at det er vanskeligt at stille og kontrollere kvalitetskrav længere væk end det første sorteringsanlæg, der modtager affaldet.

Andre kommuner og selskaber indsamler en blanding af plast- og metalaffald, som efterfølgende skal udsorteres. Det gælder bl.a. en række kommuner i Vest- og Nordjylland (NOMI4S og Reno Nord). Her er valgt at etablere sorteringsanlæg, der kan udsortere plast og metal samt sikre udsortering af flere kvaliteter plast til genanvendelse.

Endelig har enkelte kommuner udtrykt ønske om at kunne få etableret anlæg, der kan udsortere genanvendelige fraktioner ud af den tørre restfraktion af dagrenovationen, når det organiske er fra-sorteret. Det kræver et mere avanceret anlæg, som ingen endnu har konkrete planer om at bygge.

Vejle Kommune har arbejdet på etablering af et anlæg, der vil kunne udvikles til at håndtere denne tørre restfraktion. Der var igangsat udbudsproces baseret på et medejerskab af dette anlæg, men man stoppede processen, da Kammeradvokaten udtalte, at kommuner ikke må være medejer af anlæg, der modtager genanvendeligt erhvervsaffald.

De fynske kommuner samarbejder med Syddansk Universitet om en vurdering af mulige fælles sorteringsløsninger for både de tørre fraktioner og det organiske affald, og som også omfatter vurdering af sortering på den tørre restfraktion. Her er man endnu ikke så langt, at man i projektet er parat til at anbefale en samlet løsning, og først derefter kan man gå i gang med en afklaring af, om de fynske kommuner kan blive enige om en sådan fælles løsning.

Halsnæs, Gribskov og Frederikssund kommuner arbejder på en helt anden type sorteringsanlæg, der forudsætter kildesortering i farvede poser, som efterfølgende sorteres på et optisk anlæg. Her er man dog endnu på undersøgelsesstadiet.

5.1.3 Udbud eller ejerskab af sorteringsanlæg

Kommunerne og affaldsselskaberne har også forskellige strategier i forhold til, hvordan sorteringsopgaven skal organiseres. Ud over Københavns Kommune har ingen af de interviewede kommuner og affaldsselskaber planer om at udbyde byggeri og drift af et sorteringsanlæg i OPP.

En række kommuner og affaldsselskaber i Jylland har valgt at udbyde sortering af de indsamlede blandinger af affald i kortere kontrakter - herunder Esbjerg Kommune og RenoSyd. Begrundelsen er, at der findes anlæg og dermed et marked for sorteringsopgaven, og at der dermed ikke er grund til at etablere eget anlæg. Desuden har man mulighed for ved kortere kontrakter (2-5 år) løbende at revidere/udbygge krav til sortering og afsætning i næste udbud.

Andre kommuner/selskaber har valgt at etablere eget sorteringsanlæg med forskellige begrundelser, herunder Dansk Affald, Randers Kommune, NOMI4S og Reno Nord. En af grundene er, at kommunen/selskabet havde et anlæg i forvejen, der blot skulle udbygges, samt at man har mulighed for at udvikle og forbedre sorteringen på eget anlæg.

Fælles for disse kommuner og selskaber er desuden, at man har vurderet, at det er økonomisk mest effektivt med et anlæg tæt på kommunen, fordi de pågældende blandinger af affald (især hvis der er glas med) ikke kan komprimeres før sorteringen og derfor er meget dyre at transportere til et sorteringsanlæg.

Affaldsplus er f.eks. ved at færdiggøre et projekt, der ser på små (for)sorteringsanlæg contra store centrale anlæg og den dertil knyttede logistik. Det ser ud til, at de små (for)sorteringsanlæg - i hvert fald på den korte bane - kan klare det meste af sorteringsopgaven til en realistisk økonomi. Der findes i Danmark velfungerende anlæg, der kan aftage og sortere/oparbejde alle fraktionerne undtagen plast, hvorfor der reelt kun bliver brug for centrale anlæg, der kan eftersortere plastfraktionen – f.eks. Københavns projekt eller et udenlandsk plastsorteringsanlæg.

5.1.4 Samarbejde mellem kommuner og affaldsselskaber

Der er stor forskel på, hvor tæt samarbejdet er mellem kommunerne i et affaldsselskab. Der er variationer fra selskaber, der varetager al indsamling og afsætning af affald fra kommunerne, herunder RenoSyd og Nomi4S, til affaldsselskaber, der alene varetager drift af forskellige behandlingsanlæg og genbrugspladser (f.eks. ARC og Reno Nord).

Mange affaldsselskaber har ansvaret for afsætning af affaldet og i nogle tilfælde (frivilligt for kommunerne) også indsamlingsordninger (f.eks. Vestforbrænding, KaraNoveren, AFLD og AffaldPlus).

For alle de selskaber, der ikke varetager alle opgaver, er det en udfordring i sig selv at etablere løsninger, som er fleksible nok til at kunne servicere de forskellige løsninger, som kommunerne vælger. F.eks. skal ARC kunne servicere Københavns Kommune, der arbejder med en ren kildesorteringsløsning, og Frederiksberg Kommune, som ønsker at kunne indsamle de blandede fraktioner til efterfølgende sortering.

5.1.5 Beslutningsprocesser

Mange kommuner og selskaber har været igennem grundige overvejelser om, hvilke fraktioner, man vil indsamle og hvordan man vil organisere det videre sorteringsarbejde.

Vejle Kommune har f.eks. grundigt overvejet alle samarbejdsløsninger for et sorteringsanlæg, herunder forskellige fonsmodeller og OPI-modeller – bl.a. i en arbejdsgruppe med private parter. Man fravalgte OPP-løsningen, fordi man ikke ønsker at binde sig til en langtidskontrakt med en privat part i 15 år, hvor rammevilkårene kan ændres flere gange. Desuden var de private virksomheder villige til at byde ind på en model med medejerskab til kommunen og bestemmende indflydelse til den private part. Men da Kammeradvokaten ikke mente, at et sådant anlæg må håndtere erhvervsaffald, vurderedes projektet urealistisk.

Vejle Kommune ser i øvrigt - ligesom Københavns kommune - et udbud af et stort anlæg som ”fødselshjælp” i forhold til at understøtte etableringen af et anlæg, der efterfølgende skal kunne fungere på markedsvilkår.

I ARC's bestyrelse har der også været drøftelse af et OPP-samarbejde om sorteringsanlæg. En af grundene til, at det blev fravalgt, var, at den model typisk vælges, når man ikke har penge til finansiering. Det er ikke problemet for ARC, da der er attraktive finansieringsmuligheder via KommuneKredit, og det var derfor mere logisk for selskabet selv at investere. Derudover er det vurderingen, at der, såfremt alle ejerkommuner i ARC's opland deltager, vil være tilstrækkeligt affald til at kunne etablere en økonomisk forsvarlig drift.

Andre kommuner har startet med at beslutte indsamling af blandinger af de tørre fraktioner med en forventning om, at markedet vil kunne håndtere blandingen, når de bliver samlet ind. Duoflex-blandingen har været nem at afsætte – fra starten fordi Dansk Affald kunne sortere det, og senere

da der med kommunale udbud af sorteringsopgaven er opstået en række anlæg, der kan sortere den blanding. Det har typisk været anlæg, der i forvejen sorterede på andre typer af affald, som f.eks. flaskesorteringsanlæg.

Nogle kommuner og selskaber har etableret egne anlæg, fordi de i forvejen havde anlæg, der forholdsvis enkelt kunne udbygges til at håndtere de blandede fraktioner. Det gælder helt oprindeligt Dansk Affald samt senere NOMI4S og Randers Kommune. Andre kommuner har besluttet indsamling af blandede mængder og overladt opgaven med at finde en løsning til deres affaldsselskab – f.eks. Affaldsplus og Reno Nord.

KaraNoveren fik udarbejdet en vurdering af mulige sorteringsløsninger for de tørre fraktioner, som konkluderede, at et sådant anlæg bør dække et større område. Projektet blev præsenteret for selskabets ejerkommuner, der ikke umiddelbart har vist interesse for at gå ind i en fælles løsning. Da heller ikke naboselskaberne har været umiddelbart interesserede, afventer KaraNoveren nu kommunernes beslutninger.

5.1.6 Erhvervsaffaldet

For de fleste kommuner og selskaber, der har etableret eller ønsker at etablere anlæg, har det ikke været afgørende, om et kommunalt anlæg må håndtere erhvervsaffald. Kommunerne har ikke ansvaret for det genanvendelige erhvervsaffald, og mange har nævnt, at man ikke har forventninger om, at der er store mængder erhvervsaffald, der vil egne sig til et sådant sorteringsanlæg.

Modsat har både Københavns Kommune og Vejle Kommune vurderet, at der er forholdsvis store mængder erhvervsaffald, som med fordel vil kunne sorteres på et sådant anlæg, og at etablering af et stort anlæg derfor forudsætter, at anlægget også kan modtage disse mængder. Det er hovedgrunden til, at København ser på OPP-løsningen til et plastsorteringsanlæg.

5.1.7 Lokalpolitik

Flere kommuner og selskaber nævnte også lokalpolitiske formål som begrundelse for de lokale løsninger. Det blev nævnt fra en kommune, at man som embedsmand i en kommune ikke blot kan se på økonomi, men også på andre lokalpolitiske hensyn. Hvor private virksomheder så at sige har ”hånden på kogepladen”, hvad angår økonomisk effektivitet, så har den kommunale embedsmand på én gang ”hænderne på flere kogeplader”.

En af dem er lokale arbejdspladser, som er et relevant lokalpolitisk emne - især i mere eller mindre udkantsområder. Denne begrundelse anvendes til gengæld ikke omkring de store byer.

Tilsvarende har kommunalpolitikkerne også ret til at lægge forskellige linjer for affaldshåndteringen, hvad angår både miljø, service og økonomi. Det kan være en barriere for samarbejde på tværs af kommuner, hvis kommunerne skal afgive beslutningsmyndighed - men også i forhold til langsigtede kontrakter, hvis kommunerne dermed skal afgive beslutningsmyndighed over tid ved at binde sig til en bestemt løsning.

5.2 Udfordringer ved OPP

De fleste kommuner og selskaber har ikke haft grundige overvejelser om OPP og nævner blandt de væsentligste udfordringer for OPP for større sorteringsanlæg, at:

- Kommunerne har forskellige strategier og har svært ved at samles om et stort fælles sorteringsanlæg.
- Man tør ikke binde sig til langsigtede kontrakter for sorteringsanlæg.

Der var desuden flere, der efterlyste en afklaring af formålet med store sorteringsanlæg, og hvorfor det skulle ske i et OPP-samarbejde.

5.2.1 Forskellige kommunale strategier

Mange kommuner og selskaber har undersøgt muligheder for samarbejde og har konstateret, at det har været svært at samle flere kommuner/selskaber om en fælles løsning. Mest konkret undersøger Københavns Kommune og CLEAN, om det er muligt at finde andre kommuner/selskaber, der vil indgå i et OPP om et højteknologisk plastsorteringsanlæg. Man oplever en generel positiv interesse, men har endnu ikke bindende tilsagn.

Helt så langt er man ikke på Fyn, hvor Syddansk Universitet undersøger forskellige fællesløsninger for de fynske kommuner, men hvor man endnu ikke er kommet til den politiske afklaring, om kommunerne vil gå med i en fælles løsning. De fleste andre steder har man i stedet valgt mere lokale og mindre investeringstunge løsninger.

5.2.2 Langsigtede kontrakter

Stort set alle de interviewede kommuner og selskaber ser langsigtede kontrakter som en stor udfordring ved et OPP. Der er mange begrundelser for dette, men gennemgående er, at det er svært at indgå langsigtede samarbejder med en privat virksomhed på et område, hvor hverken rammevilkår, affaldsmængder eller teknologiske udviklingsmuligheder kan forudses.

Kommunernes og affaldsselskabernes manglende indflydelse på anlæggets udvikling anses også som en væsentlig barriere, forstået på den måde, at kommunerne er bekymrede for at miste muligheden for at stille nye krav og udvikle nye løsninger, hvis de bindes til en kontrakt med et privat sorteringsanlæg. Mange har nævnt, at et sådant sorteringsanlæg bør anses som et innovationsprojekt. En kontrakt er statisk og passer ikke til innovation. Tilsvarende nævnte flere, at langsigtede kontrakter kræver gode samarbejdsrelationer og tillid mellem parterne. Det er en udfordring at sikre gode samarbejdsrelationer i en kontrakt.

Det går igen, at man anser et sorteringsanlæg som anderledes end de opgaver, der typisk udbydes i OPP, og det giver udfordringer:

- For det første bør anlægget løbende udvikles med investeringer i ny teknologi. Som det blev udtrykt af en: Et sorteringsanlæg bør have en højere værdi ved kontraktens udløb end ved opstarten.
- For det andet er sorteringsanlægget ikke blot rettet mod den kommunale part i kontrakten, men skal også fungere på markedet for bl.a. erhvervsaffald. Der er altså andre kunder til anlægget end kommunerne.
- For det tredje er hverken input eller output kendt af kommunen. Dvs. både affaldsmængderne og afsætningsmulighederne for det sorterede affald kan forandre sig. Især plastaffaldet udgør en udfordring på både input og output.

Prisen har derimod ikke været en af de væsentligste forhold. Det er nævnt af nogle, at en privat løsning vil blive dyrere pga. privat finansiering og pga. de risici, som må forventes at blive lagt på prisen til kommunen. Transaktionsomkostninger har heller ikke været i fokus hos de interviewede. Enden har man allerede valgt at bruge mange penge på at afsøge mulighederne, f.eks. Vejle og København, eller man har ikke overvejet, at det kan være dyrt at udvikle en sådan kontrakt.

Dog kan det være en barriere, at det tager lang tid at udvikle og gennemføre et sådant udbud. F.eks. for Reno Nord, hvor kommunerne allerede har besluttet at igangsætte indsamlingsordningerne, og sorteringsanlægget derfor skal stå færdig inden for et år til at håndtere det indsamlede affald.

Endelig blev det nævnt, at en langsigtet kontrakt med en privat virksomhed giver risiko for et privat monopol. Kommunerne står reelt med risikoen, hvis den private virksomhed går konkurs, fordi man har ansvaret for at få sorteret affaldet, og anlægget måske er det eneste i økonomisk acceptabel afstand, der kan håndtere affaldet. Det har betydning for exitstrategien, hvor kommunen under alle omstændigheder står med risikoen.

Som det blev beskrevet af en kommune: *”Hvis kommunen overtager ved exit, skal det jo sælges igen, fordi de ikke må modtage genanvendeligt erhvervsaffald. Salg af et anlæg, som hænger så nøje sammen med kommunens affaldsmængder, gør kommunen til gidsler i en salgssituation med sandsynlig meget lav salgspris”.*

Andre kommuner og selskaber har dog nævnt, at et større sorteringsanlæg under alle omstændigheder vil være på et marked i forhold til de udenlandske anlæg, og at kommunens risiko i så fald ikke vil være så stor endda. Her bør inddrages transportomkostninger, som kan have betydning for det blandede affald til den første sortering, men mindre betydning for de efterfølgende fraktioner, som kan komprimeres og dermed er væsentligt billigere at transportere over længere afstande.

Endelig blev det nævnt, at det vil være en fordel med en reel konkurrencesituation, hvor kommunen kan gå ud af kontrakten, hvis den private part ikke lever op til kravene. Det har også betydning for en exitstrategi. Kommunen kan ikke overtage og drive et anlæg på samme betingelser som de private og vil derfor være afhængig af, at der er private virksomheder, som er villige til at overtage og drive anlægget.

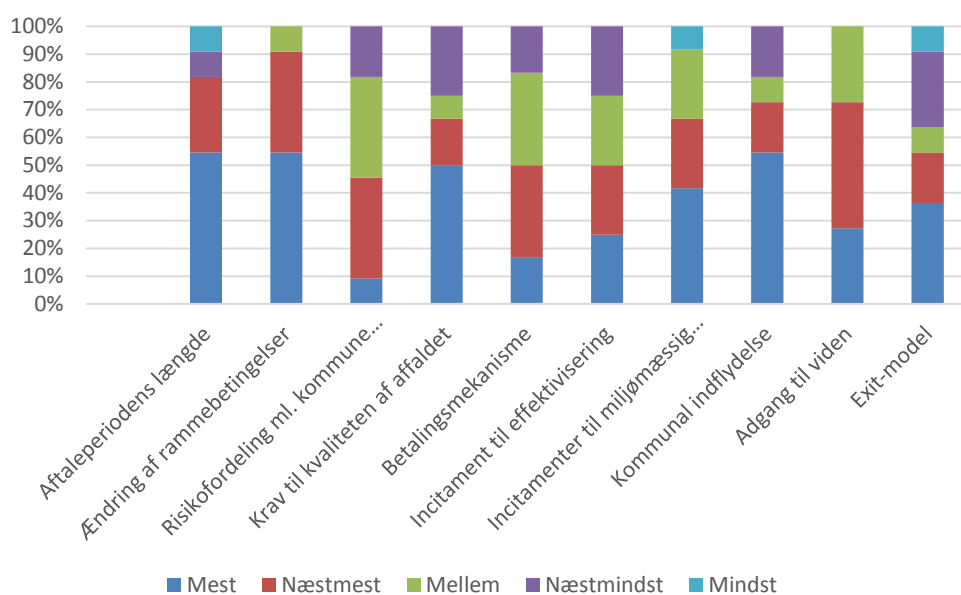
5.3 Prioritering af kontraktemner

Alle interviewede er blevet bedt om at udfylde et skema med deres egen prioritering af, hvilke af de 10 nævnte kontraktelementer der vil være mest udfordrende at håndtere – med 1 som mest udfordrende og 5 som mindst udfordrende. 12 kommuner og selskaber ud af 20 har udfyldt skemaet. De resterende har ikke ønsket at udfylde, enten fordi de ikke havde tid (ved telefoninterviews), eller fordi de ikke kunne se meningen med det, når de i øvrigt ikke så OPP som en relevant løsning.

Flere af de, der udfyldte skemaet, mente også, at det var ganske svært at vurdere prioriteringen af emnerne – egentlig burde alle have førsteprioritet, mente flere.

Her er de 12 svar vist i en figur, hvor størrelsen af søjlen (farven) viser, hvor mange der har prioriteret kontraktelementet. Nedenfor er de samme svar vist i skema, hvor tallene tilsvarende står for, hvor mange der har prioriteret elementet i de 5 kategorier fra mest til mindst udfordrende. Summen for hvert emne er ikke altid 12, idet nogle kommuner har valgt ikke at sætte kryds for nogle emner.

Hvor udfordrende er kontraktelementerne?



Kontraktemner	1	2	3	4	5
Aftaleperiodens længde	6	3		1	1
Ændring af rammebetingelser - fleksibilitet	6	4	1		
Risikofordeling ml. kommune og leverandør	1	4	4	2	
Krav til kvalitet i affaldet og den videre genanvendelse	6	2	1	3	
Betalingsmekanisme for sorteringsopgaven	2	4	4	2	
Incitament til økonomisk effektivisering af driften af anlægget	3	3	3	3	
Incitament til miljømæssige forbedringer	5	3	3		1
Kommunal indflydelse samt høj transparens og åbenhed i anlægs- og driftsfasen	6	2	1	2	
Adgang til viden gennem projektet	3	5	3		
Exit-model - forpligtelser ved kontraktens udløb/ophævelse/leverandørs insolvens	4	2	1	3	1

I søjlediagrammet er vist disse prioriteringer, hvor størrelsen af søjlen (farven) viser, hvor mange, der har prioriteret kontraktelementet. Svarene varierer meget, men lægges besvarelsene "mest" og "næstmest" sammen var det vurderingen, at følgende kontraktelementer var mere end 50 % udfordrende: aftaleperiodens længde, fleksibilitet ved ændring af rammebetingelser, krav til kvaliteten af affaldet, incitament til miljømæssig forbedring, kommunal indflydelse, adgang til viden og exit-model (kommunens forpligtelser ved kontraktens udløb/ophævelse).

Risikofordeling og betalingsmekanisme var blandt de kontraktelementer, der blev prioriteret lavere. Det blev nævnt af flere, der prioriterer disse emner lavt, at det ligger i konstruktionen, at det er den private kontraktholders ansvar. En kommune tænkte i, at anlægget måske kunne finansieres privat, men med en kommunegaranti og garantiprovision til kommunen.

Nogle kontraktemner er ikke udfyldt af alle, hvilket typisk skyldes, at man ikke kan se emnet i en sådan kontrakt. Det gælder f.eks. fleksibilitet ved tilpasninger til nye politiske mål og politisk indflydelse og transparens. Det blev nævnt som argumenter, at politisk indflydelse i sagens natur ikke hører hjemme i en kontrakt med en privat virksomhed. Tilsvarende mente en kommune, at incitamenter til løbende miljømæssige forbedringer ved en privat kontrakt alene må baseres på, at markedet lægger op til det og derfor ikke er relevant i kontrakten.

6. Kontraktovervejelser

6.1 Forslag til kontraktelementer

På grundlag af de gennemførte interviews og drøftelser med styregruppen og følgegruppen og andre aktører i sektoren, herunder Deloitte, er der identificeret og udvalgt en række hovedpunkter, som er særligt udfordrende for gennemførelse af OPP-projekter for sorteringsanlæg, og som på den baggrund er nærmere uddybet i kapitel 7 – kontraktelementer.

Det drejer sig om følgende otte hovedpunkter – nævnt i vilkårlig rækkefølge:

1. Exit-model.
Udfordring: Skal den kommunale part overtage anlægget ved ordinært eller ekstraordinært ophør? Kommuner kan som udgangspunkt ikke eje et sorteringsanlæg, der behandler erhvervsaffald.
2. Aftaleperiodens længde.
Udfordring: En almindelig kontraktlængde for OPP-projekter på 20-30 år er uforenelig med behovet for innovation og fleksibilitet. Hvordan balanceres den kommunale parts behov for fleksibilitet og innovation med OPP-leverandørens business case/finansieringsgrundlag?
3. Krav til kvaliteten af affaldet, som kommunen leverer, og krav til kvaliteten af affaldet efter sortering på anlægget.
Udfordring: OPP-sorteringsanlægget ydelse er sorteringen, og ydelsesbeskrivelsen bør fokusere på kravet til sorteringsydelsen. Sorteringsydelsen af output afhænger af input. Det kan ikke lægges til grund, at markedet vil give incitament til tilstrækkelig miljømæssig optimering af output.
4. Ændring af rammebetingelser (lovgivning og politiske mål).
Udfordring: Hvordan skal OPP-kontrakten forholde sig til ændrede lovkrav og politiske mål, og hvordan balanceres fleksibiliteten med OPP-leverandørens business case/finansieringsgrundlag?
5. Kommunal indflydelse i anlægs- og driftsfasen, herunder adgang til viden.
Udfordring: Affaldsbehandling er en væsentlig kommunal opgave. Hvordan sikres kommunal indflydelse, så politiske mål kan realiseres, og hvordan sikres, at den kommunale part har en kontrol, som harmonerer med det finansielle ansvar/den finansielle risiko, som projektet indebærer?
6. Betalingsmekanisme (håndtering af varierende affaldsmængder).
Udfordring: Hvordan bør betalingsstrukturen være, så den private parts business case og opfyldelse af den kommunale parts behov understøttes?
7. Incitament til løbende innovation af sorteringsløsningen.
Udfordring: Hvordan sikres incitament til løbende innovation af sorteringsløsningen, herunder eventuelt også miljømæssige forbedringer, uden at det skaber usikkerhed om projektet, som udelukker dets virkeliggørelse, og hvordan forankres dette i samarbejdsstrukturen?

8. Håndtering af kommunens offentligretlige ansvar for affald.

Udfordring: Kommunerne er ansvarlige for affaldet, indtil det er slutdisponeret. Hvordan sikres en realistisk sikring af ansvaret for det kommunale affald, så den kommunale part ikke bærer utilsigtede store risici for forkert disponering af affaldet?

Som en væsentlig hindring for kommuners anvendelse af OPP-projekter i Danmark nævnes ofte reglerne i lånebekendtgørelsen. Bekendtgørelsen regulerer, i hvilket omfang kommuner kan optage lån til finansiering af anlægsudgifter. Kommuner kan efter bekendtgørelsen alene optage lån inden for den såkaldte låneramme, hvis størrelse afhænger af summen af en række udgifter, som positivt er angivet i bekendtgørelsens § 2.

Problemet i forhold til OPP-projekter er generelt, at indgåelse af aftaler om benyttelse af ejendomme, lokaler mv., som kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave, efter bekendtgørelsens § 3 skal henregnes til kommunernes låntagning. Hvis OPP-projektet ikke har vedrørt udgifter nævnt i § 2, har det betydet, at kommunerne har skullet deponere et beløb svarende til værdien af lejeaftalen.

Indgåelse af en OPP-aftale vedrørende opførelse og drift af et sorteringsanlæg vil skulle henregnes til en kommunes låntagning.

Det følger af bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4, at investeringsudgiften til renovation mv. genererer automatisk låneramme. Det fremgår af vejledningen til bekendtgørelsen, at der ved renovation forstås sådanne anlægsudgifter, der i det kommunale budget- og regnskabssystem konteres under affaldsområdet. Det betyder, at indgåelse af en aftale vedrørende sådanne udgifter ikke vil belaste kommunernes låneramme. Konklusionen er derfor, at lånebekendtgørelsen ikke vil være en forhindring for indgåelse af OPP-aftaler om større centrale sorteringsanlæg.

6.2 Betingelser for realistisk OPP-projekt om sorteringsanlæg

Projektets resultater er blevet drøftet med en følgegruppe med repræsentanter fra myndigheder samt fra kommunale og private aktører i affaldssektoren. Deloitte, der også deltager i følgegruppen, har givet værdifulde input om de finansielle muligheder og begrænsninger for etablering af et større sorteringsanlæg som OPP.

På grundlag af de gennemførte interviews samt drøftelserne med følgegruppen, herunder Deloitte, kan der opstilles følgende betingelser for, at et OPP-projekt om større centrale sorteringsanlæg realistisk kan virkeliggøres:

- Det vil være en forudsætning, at den kommunale part - i sidste ende - er forpligtet til at overtage sorteringsanlægget ved ophævelse, herunder som følge af OPP-leverandørens væsentlige misligholdelse eller insolvens. Dette skyldes, at sorteringsanlæggets værdi i meget væsentlig grad vil være knyttet til projektet og den kommunale parts fortsatte anvendelse af anlægget, og at muligheden for at afhænde sorteringsanlægget til tredjemand på ingen måde vil udgøre et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at opnå finansiering til projektet.
- Den kommunale parts betaling skal - helt eller i overvejende grad - være fast i hele aftalens løbetid, uanset omskiftelige affaldsmængder. Der fastsættes i betalingsmekanismens regler om nedslag i betalingen, hvis OPP-leverandøren ikke opfylder kravene til den aftalte sorteringsydelse.
- Aftaleperioden bør afspejle afskrivningsperioden på de væsentligste anlægsaktiver, hvilket for et sorteringsanlæg antages at være 10-15 år.

- Fra start baseres aftalen på kendte teknologier, da det ikke er realistisk at opnå finansiering af et OPP-projekt, hvis ikke OPP-leverandørens forpligtelser på forhånd kan beskrives med rimelig klarhed. Til gengæld indarbejdes i kontrakten konkrete innovationsmål, som - hvis de opfyldes af OPP-leverandøren i kontraktperioden - udløser en option på en forlængelse af kontrakten med den kommunale part for en yderligere periode. Herved sikres økonomisk incitament for OPP-leverandøren til at arbejde konkret for innovation af hensyn til at kunne forbedre projektøkonomien ved en kontraktforlængelse.
- Der fastsættes klare og specifikke krav til karakteren og kvaliteten af det affald, som leveres til anlægget (input). Tilsvarende fastsættes der også krav til karakteren og kvaliteten af affaldet efter sorteringen (output).

I kapitel 7 er indarbejdet bemærkninger samt erfaringer fra projekter i Danmark og udlandet og forslag til kontraktuel håndtering af de otte emner.

For hvert emne er beskrevet relevante problemstillinger, erfaringer fra bl.a. England samt forslag til mulige løsninger. Desuden er angivet eksempler på, hvordan disse løsninger kan formuleres i kontrakttekst.

I forhold til krav til kvaliteten af affald før og efter sortering (graden og kvaliteten af genanvendelse) er der samlet en række overvejelser i bilag 4. Hvis der skal kunne stilles krav til kvaliteten af de produkter, som sorteringsanlægget udsorterer til genanvendelse, er det vigtigt, at kvaliteten og materialesammensætningen af det leverede affald (input) er kendt og så vidt muligt fastholdes i kontraktperioden, samt at ændringer heraf håndteres i kontrakten.

Det er en stor udfordring at kunne dokumentere kvalitet af input og output, og det anbefales derfor, at der arbejdes videre med værktøjer, der kan anvendes til at fastsætte mere præcise krav til input og output på sorteringsanlæg, gerne i form af standarder som vil kunne anvendes bredt også i forhold til sorteringsanlæg.

Hovedinteressen for OPP-leverandøren i et OPP-projekt vil være at sikre et acceptabelt afkast på den kapital, som leverandøren selv og eventuelle andre investorer har investeret i projektet. Det indebærer, at OPP-leverandøren vil have en interesse i at bygge og drive anlægget billigst muligt, men samtidig gerne vil sortere så målrettet markedet som muligt for at finde den bedste balance mellem sortering og afsætning for at tjene mest muligt indenfor kontraktens rammer. I forlængelse heraf har leverandøren en væsentlig interesse i, at projektet sammensættes således, at leverandøren er i stand til at kunne opnå bankfinansiering eller finansiering fra andre investorer til projektet. Eksterne finansieringskilder vil navnlig kigge på, hvilke eventuelle afsætningsrisici som leverandøren påtager sig i projektet, og hvorledes finansieringskilderne er sikret i tilfælde af leverandørens insolvens eller aftalens ophævelse i øvrigt.

For den kommunale part vil hovedinteressen være at sikre, at OPP-leverandøren i hele kontraktperioden har tilstrækkeligt incitament til at levere i overensstemmelse med den af den kommunale part fastsatte kravspecifikation, således at den kommunale part kan komme af med affaldet billigst muligt og samtidig leve op til nationale sorteringskrav og en eventuel særlig lokal miljøprofil.

7. Kontraktelementer

7.1 Exit-model

Ved exit-scenarie forstås i OPP-sammenhæng almindeligvis reguleringen af ejerskabet til anlægget efter ordinært udløb af OPP-kontrakten eller ved OPP-kontraktens ophævelse.

Interviewene viser, at kommunerne ser en udfordring i et exit-scenarie, hvor kommunen vil være forpligtet til at overtage sorteringsanlægget. Dette begrundes navnlig med, at kommunen ved eventuel overtagelse af anlægget ikke vil kunne benytte dette til sortering af erhvervsaffald, og at kommunen risikerer at lide tab, hvis anlægget efterfølgende skal videresælges.

I England er det tilsvarende erfaringen, at spørgsmål om den offentlige parts overtagelse af aktivet ved udløb eller ophør af OPP-kontrakten har betydning for leverandørens finansieringskilder. I denne forbindelse er der dog blevet lagt stor vægt på aktivets karakter.

Deloitte har fremhævet, at der i praksis er en tendens til, at de private leverandører kræver, at den offentlige part også i exit-situationen skal overtage anlægget. Dette gælder særligt ved pensionskassers investeringer i OPP-projekter.

På grund af forbuddet mod behandling af genanvendeligt erhvervsaffald på kommunalt ejede anlæg vurderes det ikke at være hensigtsmæssigt med en ret eller pligt for kommunen til at overtage sorteringsanlægget ved OPP-kontraktens ordinære udløb. Det vurderes dog, at en model med mulighed for forlængelse af kontrakten under visse betingelser kan skabe et hensigtsmæssigt incitament til bl.a. innovation.

Ved hæveopgør forstås reguleringen af ejerskabet til anlægget ved ophævelse af OPP-kontrakten navnlig i forbindelse med OPP-leverandørens væsentlige misligholdelse eller insolvens.

Hæveopgøret har væsentlig betydning for OPP-leverandørens finansieringskilder, idet det har betydning for, hvilken sikkerhed finansieringskilderne har, navnlig i tilfælde af OPP-leverandørens insolvens eller væsentlige misligholdelse.

UDDRAG FRA HM TREASURY, STANDARDISATION OF PF2 CONTRACTS, DRAFT, DECEMBER 2012, SECTION 25:

”25.1.1 A distinction can be drawn between:

- Contracts where it represents best value for money for the Authority to take control of the Assets on Expiry. This includes Assets where the long-term public sector demand is clear or for which there is no practical alternative use (for example, schools, hospitals, prisons, and office accommodation that, due to its location or nature, is only of value to the public sector client). These are dealt with in Section 25.2 (Assets where the Authority Retains Residual Value on Expiry); and*

- Contracts where residual value of the Assets is best transferred to the Contractor. These are generally generic Assets which have alternative use outside the public sector and for which there is no clear long-term public sector need (for example, office or housing accommodation in areas where there is demand from other users, and alternative land use). These are discussed in Section 25.5 (Transfer of Residual Value Risk).*

25.1.2 By “residual value” this guidance means, in the context of a Contract, the market value of the Assets

associated with the Contract at the time it expires. When the Contract is signed, the residual value of the Assets is not known. "Residual Value Risk" refers to the uncertainty as to what the residual value will prove to be. There will usually be some estimate of the approximate residual value to be expected, which may be factored into the overall financing structure of the Contract.

25.1.3 The Contract should deal comprehensively with the treatment of Assets on all types of terminations which party retains the Assets on termination, and whether those Assets have any alternative use, will affect the level of termination payment (if any) payable by the Authority.

[...]

25.2.1 In most PF2 projects, the Authority's long-term objectives will be best served by requiring automatic transfer or reversion of the Assets to itself on expiry of the Contract. This may be because:

- legal constraints prevent any practical alternative option, for example, the private sector cannot be a highway authority so roads must revert to the public sector Authority;
- contracts which involve Assets, such as hospitals and schools are specifically designed to cater for a particular service. In these sectors, the Assets have a useful economic life if retained by the Authority but there is no realistic alternative use for the Assets. There may be only limited scope for alternative use on expiry of the Contract and conversion is likely to be costly;
- the Authority requires long-term use of the Asset for the continued provision of its services;
- bidders are likely to discount the residual value of the Assets; or
- the expiry of the useful economic life of the Asset means it has no value but there is a separate reason for the Asset, such as any freehold of the land, to revert to the Authority."

Det er urealistisk at forestille sig et hæveopgør, hvor kommunen ikke har pligt til at overtage sorteringsanlægget. Det anbefales derfor, at der indarbejdes et hæveopgør, hvor kommunen forpligtes til at overtage sorteringsanlægget i tilfælde af OPP-leverandørens væsentlige misligholdelse eller insolvens. Beløbet, som kommunen forpligtes til at overtage anlægget til, fastsættes som en andel (fx halvdelen) af den lineært nedskrevne værdi af anlægget på tidspunktet for overtagelsen. Andelen bør ikke overstige kommunens interesse i anlægget.

I perioden fra kommunens overtagelse til et videresalg vil anlægget ikke kunne modtage og behandle erhvervsaffald.

Afhængig af fordelingen mellem erhvervs- og husholdningsaffald kan det være relevant at overveje en anden udformning af hæveopgøret. Det kan bl.a. overvejes, om finansieringskilderne skal acceptere en afhændelse af sorteringsanlægget til en meget reduceret værdi, eller om finansieringskilderne skal have udvidede muligheder for at videreføre projektet i forbindelse med en rekonstruktion.

Spørgsmålet er, om kommunen i tilfælde af OPP-leverandørens insolvens eller væsentlige misligholdelse overtager et anlæg, hvor kommunen reelt alene udnytter en del af anlægget.

I praksis fra andre OPP-projekter med et kommercielt indhold har tilsynsmyndighederne accepteret hæveopgør, hvor kommunen i tilfælde af OPP-leverandørens insolvens eller væsentlige misligholdelse overtager et anlæg, hvor kommunen reelt alene udnytter en del af anlægget.

For så vidt angår konkrete projekter anbefales det, at hæveopgøret tidligt i processen forelægges Statsforvaltningen og EU-Kommissionen med henblik på at fastslå, at den valgte model er i overensstemmelse med de kommunal- og statsstøtteretlige regler.

Fastsættelsen af den værdi, som kommunen skal overtage anlægget til, skal på den ene side sikre, at OPP-leverandøren/finansieringskilderne ikke skal kunne spekulere i at udløse kommunens overtagelsespligt – og på den anden side, at OPP-leverandørens finansieringskilder får den fornødne sikkerhed i tilfælde af en førtidig ophævelse af kontrakten set i forhold til den samlede business case for projektet. Dette skal også afvejes over for den risiko, som kommunen påtager sig ved overtagelse af anlægget navnlig i det tilfælde, hvor der vil være tale om overtagelse af et anlæg med en væsentlig overkapacitet i forhold til kommunens behov.

Exit-model og hæveopgør er drøftet med Deloitte, der er enige i, at et hæveopgør uden en kommunal overtagelsespligt er urealistisk i forhold til private finansieringskilders villighed til at finansiere OPP-projekter.

EKSEMPEL PÅ KONTRAKTREGULERING:

x Det økonomiske opgør ved Bestillers ophævelse – Genudbud af restaftalen, herunder overtagelse af aktivet

x.1 *Bestemmelserne i dette punkt [x] kan alene bringes i anvendelse, hvis der er et marked. Et marked foreligger, hvis der er et tilstrækkeligt antal udbydere af de ydelser, der skal erlægges i den resterende aftaleperiode, som er villige til at byde på Aftalen, således at der kan opnås en reel konkurrence.*

x.2 *Udbuddet har til formål at sikre, at Bestiller bliver stillet, som om Aftalen var gyldigt opfyldt af OPP-leverandøren, og at den pris, den nye aftalepart betaler for at overtage Restaftalen, bliver så høj som muligt.*

x.3 *I konsekvens af ophævelsen forestås og tilrettelægges udbuddet af Bestiller, men OPP-leverandøren er berettiget til at blive holdt løbende orienteret om udbuddet.*

x.4 *OPP-selskabet modtager senest 10 Arbejdsdage efter indtrædelsesdagen det beløb, den nye aftalepart betaler for at overtage Aftalen, dog med følgende fradrag:*

a. *Udgifter til udbuddet*

b. *[Evt. præcisering af yderligere fradrag]*

x.5 *Hvis det beløb, den nye aftalepart betaler for at overtage Aftalen, ikke kan dække de ovenfor angivne udgifter, skal OPP-selskabet betale det resterende beløb på det ovenfor angivne tidspunkt.*

x.6 *OPP-selskabet er, hvis Bestiller ønsker det, forpligtet til at fortsætte med at opfylde Aftalen i perioden fra ophævelsen til indtrædelsesdagen.*

x.7 *OPP-selskabet betales efter Aftalens bestemmelser for ydelserne i mellemp perioden, dog således at Bestiller er berettiget til at modregne enhver udgift, der opstår i mellemp perioden som følge af OPP-selskabets misligholdelse, i det omfang denne udgift ikke er dækket ved de tilbagehold i Driftsbetalingen, der kan foretages i henhold til Aftalens punkt [...].*

x.8 Hvis det, efter at udbuddet har været foretaget, kan konstateres, at der alligevel ikke var et marked, som defineret i punkt x.1, skal det økonomiske opgør ske efter reglerne i punkt y. Alle omkostninger og tab som følge af det forgæves udbud skal afholdes af OPP-selskabet, medmindre det kan eftervises, at Bestiller ikke på tidspunktet for beslutningen om udbud havde rimelig grund til at antage, at der forelå et marked. Under disse omstændigheder skal de nævnte omkostninger og tab bæres af Bestiller.

y Det økonomiske opgør ved Bestillers ophævelse – Bestiller bliver ejer

y.1 Hvis der ikke foretages udbud i henhold til punkt 1, eller hvis udbud har været forgæves, overdrages Sorteringsanlægget ubehæftet til Bestiller. OPP-leverandøren overdrager samtidig alle evt. garantier stillet af tredjemand til Bestiller.

y.2 Der foretages et økonomisk opgør mellem Parterne, hvorved overdragelsessummen for Sorteringsanlægget fastsættes til [...] % af Anlægssummen. Heri sker fradrag af:

- a. Et beløb svarende til afdraget på et [15] årigt [...] % annuitetslån med hovedstol på [...] % af Anlægssummen for Sorteringsanlægget.
- b. Eventuelle omkostninger ved at bringe Sorteringsanlægget op på en kontraktmæssig vedligeholdelsesstand, hvis Sorteringsanlægget ikke er velvedligeholdt i henhold til Aftalen.

Bestiller modtager herudover en bod svarende til 10 % af Driftsbetalingen pr. år fra tidspunktet for ophævelsen og indtil Ophørsdagen, dog maksimalt for 10 år.

y.3 Bestiller kan ikke rejse krav mod OPP-leverandøren i anledning af Bestillers ophævelse af Aftalen, ud over hvad fremgår af dette punkt [...], medmindre OPP-leverandørens misligholdelse skyldes forsæt eller grov uagtsomhed, i hvilket tilfælde dansk rets almindelige erstatningsregler finder anvendelse.

y.4 Hvis en Part på ophævelsetidspunktet har forfaldne krav i henhold til Aftalen mod den anden Part, godskrives og modregnes de forfaldne krav i det økonomiske opgør mellem Parterne.

z Registreringsforretning

z.1 Samtidig med ophævelsen skal den Part, der hæver Aftalen, sørge for, at der skriftligt indkaldes til en registreringsforretning. Registreringsforretningen skal afholdes hurtigst muligt.

z.2 Ved registreringsforretningen skal der foretages en tilstandsvurdering af Sorteringsanlægget for derved at identificere og anslå evt. udgifter forbundet med opretning heraf. Tilstandsvurderingen skal kun identificere de Anlægsmangler og Funktionsmangler, der efter almindelige normer ikke ville være ved et anlæg med den pågældende alder, der har været vedligeholdt løbende i overensstemmelse med Aftalen. Registreringen foretages af vurderingskommissionen, jf. punkt [...]. Hvis en Part, der har været indvarslet, ikke er repræsenteret ved registreringsforretningen, kan denne gennemføres uden den pågældende Parts medvirken. Den mødte Part skal snarest muligt give den anden Part skriftlig underretning om registreringens gennemførelse og om registreringsprotokollens indhold.

Før kommunens overtagelsespligt aktualiseres i et hæveopgør, vil en OPP-kontrakt som oftest indeholde en regulering af OPP-leverandørens finansieringskilders ret til at forsøge at afværge en ophævelse af kontrakten. Kommunens overtagelsespligt vil således kun være sidste mulighed i et hæveopgør.

EKSEMPEL PÅ KONTRAKTREGULERING:

x Finansierens afværgeret

- x.1 *Hvis der foreligger en misligholdelse af Aftalen, som berettiger Bestiller til at ophæve Aftalen, er Bestiller ikke berettiget til at ophæve Aftalen uden forinden at sende følgende oplysninger til Finansieren:*
- a. *Det forventede tidspunkt for ophævelsen.*
 - b. *En detaljeret begrundelse for ophævelsen.*
 - c. *En opgørelse over forfaldne krav i henhold til Aftalen.*
- x.2 *Før Ibrugtagningstidspunktet kan ophævelse af Aftalen ikke ske tidligere end 30 Arbejdsdage efter fremsendelsen af oplysningerne i litra a)-c). I Driftsfasen kan ophævelse af Aftalen ikke ske tidligere end 90 Arbejdsdage efter fremsendelsen af oplysningerne i litra a)-c).*
- x.3 *Bestiller skal senest 2 uger efter modtagelsen af oplysningerne i punkt [x.2] litra a)-c) meddele Bestiller, om Finansieren ønsker at afværge ophævelsen. Hvis Finansieren ikke har sendt meddelelse herom inden 2 uger efter modtagelsen af de nævnte oplysninger, er Bestiller beføjet til at fastholde ophævelsen over for OPP-leverandøren uden iagttagelse af de anførte frister.*
- x.4 *Hvis Finansieren inden udløb af den i punkt [x.2] fastsatte frist meddeler Bestiller, at Finansieren ønsker at samarbejde med Bestiller om at afværge ophævelsen, skal Finansieren inden 3 uger herefter sende følgende oplysninger til Bestiller:*
- a. *En beskrivelse af, hvordan den misligholdelse, der danner grundlag for ophævelsen, kan bringes til ophør.*
 - b. *En beskrivelse af, hvordan Finansieren vil sikre, at OPP-leverandørens forpligtelser efter Aftalen vil blive opfyldt frem til Ophørsdagen.*
 - c. *Dokumentation for, at der er stillet sikkerhed for betaling af samtlige forfaldne krav, jf. punkt [...].*
- x.5 *Bestiller, OPP-leverandøren og Finansieren skal mødes snarest muligt og senest [...] Arbejdsdage efter, at Bestiller har fremsendt ophævelsesvarslet. Tilsvarende skal Bestiller, OPP-leverandøren og Finansieren mødes senest [...] Arbejdsdage efter Bestillers modtagelse af oplysningerne i punkt [...], for at drøfte Finansierens forslag til, hvordan misligholdelsen kan bringes til ophør, og hvordan OPP-leverandørens forpligtelser kan opfyldes frem til Ophørsdagen. Kan der opnås enighed om Finansierens forslag, er Bestiller ikke berettiget til at hæve Aftalen på grund af forhold, der har ligget til grund for ophævelsesvarslet. Bestiller er alene beføjet til at nægte godkendelse af Finansierens forslag, hvis særdeles tungtvejende grunde nødvendiggør en nægtelse.*

7.2 Aftaleperiodens længde

Den samlede aftaleperiode vil omfatte dels en projekterings- og anlægsfase og dels en efterfølgende driftsfase.

I et OPP-projekt med privat finansiering foretages betalingen for etablering og drift af anlægget som løbende betalinger i driftsfasen.

OPP-leverandøren skal derfor sikres forrentning og afskrivning af den investerede kapital ved den indtjening, der kan opnås i løbet af driftsfasen (samt en eventuel restværdi af anlægget ved kontraktperiodens udløb). Driftsfasens – og dermed kontraktens – længde vil skulle fastsættes under hensyntagen hertil.

Ligeledes skal kontraktperioden fastlægges med henblik på bedst mulig understøttelse af en totaløkonomisk tilgang til opgaveløsningen, og under hensyntagen til at OPP-leverandøren har mulighed for at sikre sammenhæng mellem anlæg og drift.

Omvendt er tilbagemeldingen fra de gennemførte interviews, at kommunerne finder, at en af de primære udfordringer ved OPP er længden af kontraktperioden, idet OPP-kontrakter almindeligvis har en længde på 20-25 år.

Som begrundelse for at kontraktlængden anses for så stor en udfordring er navnlig anført, at kommunen vanskeligt kan forudsige størrelsen og sammensætningen af affaldsmængderne frem i tiden, at kommunen låses til et fast serviceniveau i en for lang periode, og at dette øger risikoen i forhold til ændrede rammebetingelser eller ændrede politiske ambitioner/prioriteringer i kommunen.

Kommunernes bekymringer kan delvist imødekommes ved de ændringsmekanismer, der indbygges i en OPP-kontrakt, jf. afsnit 4 nedenfor.

Det følger af det nye koncessionsdirektivs artikel 18, at koncessioner skal have en begrænset varighed, som vurderes af ordregiver ud fra de bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser, der udføres (Direktiv 2014/23/EU). Implementeringsbekendtgørelsen til koncessionsdirektivet trådte i kraft den 1. januar 2016.

For koncessioner, der varer mere end fem år, må koncessionens maksimale varighed ikke overstige den tid, der anslås at være nødvendig for, at koncessionshaveren kan tjene de foretagne investeringer i driften af bygge- og anlægsarbejderne eller tjenesteydelserne ind igen sammen med et afkast på den investerede kapital, idet der tages hensyn til, hvilke investeringer der kræves for at opnå de specifikke kontraktuelle mål. De investeringer, der tages hensyn til med henblik på udregningen, omfatter både de oprindelige investeringer og eventuelle yderligere investeringer under koncessionens levetid.

Kontraktperiodens længde bør derfor fastsættes under nøje hensyn til investeringer og kontraktuelle mål, herunder effektiviserings- og innovationsmål.

Dette princip er i god tråd med de ovenfor anførte overvejelser.

Erfaringerne fra England vedrørende længde af kontraktperioden i OPP-projekter viser, at det navnlig er kravene til serviceniveauet, herunder muligheden for at forudse input og output over en længere periode, levetiden for aktivet og timingen af et eventuelt behov for større vedligeholdelsesarbejder, vigtigheden af at fastholde incitament til at levere over tid, leverandørens evne til at forudse størrelsen af basisomkostningerne samt muligheden for optioner på forlængelse af kontrakten, som skal overvejes ved valg af kontraktlængde.

HM TREASURY, STANDARDISATION OF PF2 CONTRACTS, DRAFT, DECEMBER 2012, SECTION 3.2.1:

"The Authority will wish to specify a duration which is expected to result in the best value for money solution for the Project. Factors to be taken into account when deciding on the duration of the Contract will include:

- *the Service requirements of the Authority (see Section 7 (Services and Service Commencement)) and the Authority's ability to forecast quality and quantity outputs in the longer term;*
- *the expected life of the assets underpinning the Service and any possible residual value (see Sections 3.2.2, below, and 25 (Treatment of Assets on Termination and Expiry)) and the need for and timing of major refurbishment or asset*

refreshment programmes during the Contract (see Section 9 (Hard FM Maintenance Services));

- *the importance of maintaining performance incentives over time;*
- *the ability of the Contractor accurately to forecast its base cost; and*
- *the possibility of an option to extend the term of the Contract by entering into a further contract period with the initial Contractor (this can equally be structured as a no cost early termination option – see Sections 25.2.5 and 25.6 (Valuation of Terminal Payments on Expiry where Residual Value Risk has been transferred)) even if there is no alternative use."*

Særligt for så vidt angår længden af OPP-kontrakter for aktiver, hvor OPP-leverandøren efter udløbet af aftalen (eller i aftalens løbetid) kan anvende aktivet til andre aktiviteter end lige den ydelse, som kontrakten med den offentlige part vedrører, bør det efter de engelske erfaringer tages i betragtning, at leverandøren ikke nødvendigvis skal forvente at indtjene de samlede finansieringsomkostninger over kontraktens løbetid.

HM TREASURY, STANDARDISATION OF PF2 CONTRACTS, DRAFT, DECEMBER 2012, SECTION 3.2.2:

- *"Some Assets (e.g. vehicles or property) may have an alternative use which means that they can generate revenue for the Contractor after the Contract expires (see Section 25 (Treatment of Assets on Termination and Expiry)). If this is the case, the Contractor should not expect to recover the full cost of financing its investment (i.e. debt and equity return) over the life of the Contract, as it will be able to recover the bal-*

ance by putting the Assets to such alternative use after the Contract expires (e.g. selling them). The price the Contractor charges to the Authority can therefore be lower and the Contract duration shorter than would be the case if the Contractor needed to recover all of its costs over the life of the Contract (see Section 25.2 (Assets where the Authority retains Residual Value on Expiry))."

I sådanne tilfælde kan der således efter erfaringerne i England ved bestemmelse af kontraktlængden også lægges vægt på, hvis OPP-leverandøren også efter kontraktens udløb kan anvende aktivet kommercielt.

Det er anbefalingen, at kontraktperioden afspejler afskrivningsperioden på de væsentligste aktiver. En kortere kontraktperiode end dette kan enten indebære en fordyrelse af projektet, eller at de private parter ikke vil have interesse i at byde på et sådant projekt.

Som det fremgår under afsnit 7.7 om innovation, lægges der op til, at driftsfasen skal kunne forlænges, hvis OPP-leverandøren lever op til visse konkret definerede innovationsmål.

Der er efter de udbudsretlige regler ikke absolutte krav til en OPP-kontrakts længde, og der gælder heller ikke krav om, at kontrakten (om driftsfasen) skal genudbydes efter et bestemt tidsrum.

I overensstemmelse med de principper, der gælder generelt for koncessioner, jf. ovenfor, bør en OPP-kontrakt dog som udgangspunkt ikke have en varighed, der overstiger den tid, som anslås at være nødvendig for, at OPP-leverandøren kan tjene sine foretagne investeringer ind igen og samtidig opnå et afkast på den investerede kapital. Der kan også i forhold til OPP-kontraktens længde tages højde for såvel oprindelige investeringer som investeringer, der foretages senere under kontraktperioden.

Der vil efter omstændighederne kunne opereres med vilkår (optioner) om en forlængelse af driftsfasen, hvis OPP-leverandøren lever op til konkret definerede innovationsmål, fx således at der aftales modeller med en driftsfase på 10 år, som forlænges med yderligere 5-10 år under forudsætning af OPP-leverandørens opfyldelse af konkret fastsatte krav om fx tilbudte optimeringer, produktivitet eller kvalitet. En sådan incitamentsmekanisme knyttet op på opfyldelse af konkret definerede effekt- eller resultatmål, der kan give OPP-leverandøren incitament til at yde netop den indsats, som kan udløse forlængelsen af driftsfasen, er også forudsat som et anvendeligt instrument i den rapport, som Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde udgav i december 2015.

Med henblik på at overholde generelle udbudsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed er det nødvendigt, at de vilkår, der skal gælde for en eventuel forlængelse af driftsfasen, er beskrevet præcist i kontrakten og dermed også indgår i konkurrencegrundlaget om OPP-kontrakten på det tidspunkt, hvor den gøres til genstand for et udbud. Det er i den forbindelse et krav, at indtræden og konsekvenser skal kunne konstateres objektivt og uden forhandling om i hvert fald grundlæggende elementer.

Fastlæggelsen af kontraktlængde, herunder udformningen af incitamentsbaserede vilkår om forlængelse af driftsfasen, bør ske individuelt på baggrund af en konkret vurdering af det enkelte projekt.

EKSEMPEL PÅ KONTRAKTREGULERING:

x **Aftalens længde**

- x.1 *Aftalen træder i kraft på datoen for Aftalens underskrift og løber fra dens indgåelse og indtil Ophørsdagen.*
- x.2 *Aftalen består dels af en Anlægsfase, der løber fra Aftalens indgåelse frem til Ibrugtagningstidspunktet, og dels af en efterfølgende Driftsfase, der løber i [A] år fra Ibrugtagningstidspunktet.*
- x.3 *Ved opfyldelse af de i punkt [...] beskrevne Innovationsmål forlænges Driftsfasen med yderligere [B] år, således at Driftsfasen løber i [A+B] år fra Ibrugtagningstidspunktet.*

7.3 Krav til kvaliteten af affaldet, som kommunen leverer, og krav til kvaliteten af affaldet efter sortering på anlægget.

En meget vigtig del af en OPP-kontrakt er en beskrivelse af de funktionskrav, som OPP-leverandøren skal opfylde.

Det vil i den forbindelse særligt være vigtigt, at der stilles krav til kvaliteten/karakteren af det affald, som kommunen leverer til anlægget, samt kvaliteten af affaldet efter sorteringen – i princippet de egentlige krav til opgavens løsning, herunder hvilke og hvor rene fraktioner der skal sorteres på anlægget.

7.3.1 Krav til kvaliteten af affaldet, som kommunen leverer, og krav til kvaliteten af affaldet efter sortering på anlægget

Der gælder ikke i dag nationale krav i lovgivningen til kvaliteten af det genanvendelige affald, herunder til kvaliteten før og efter affaldet har været igennem et sorteringsanlæg.

I England er erfaringen med OPP-projekter i affaldssektoren, at sammensætningen af affaldet har stor betydning for projekterne, navnlig hvor der er tale om andre anlæg end affaldsforbrændingsanlæg. Engelske OPP-kontrakter på affaldsområdet indeholder således typisk parametre for sammensætningen af det affald, som afleveres til anlægget.

LIAM COWELL I NICHOLAS AVERY (RED.), PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS, A PRACTICAL ANALYSIS, GLOBAL LAW AND BUSINESS, 2010, SIDE 171:

”Waste composition is another bankability issue in waste PFI/PPP projects. The level of risk faced by waste disposal authorities will vary depending on the technologies procured. Once constructed, incineration-based facilities should be relatively tolerant to changes in waste composition, while other technologies may require a carefully controlled mix of wastes. Waste projects to date in the United Kingdom have almost invariably been banked on the basis of certain pre-agreed waste composition parameters (whether these are reflected through waste exclusivity arrangements, calorific value parameters or waste input criteria).”

Affaldskontoret har foretaget en foreløbig undersøgelse af, om der (internationalt) er udarbejdet standarder for krav til input og output på sorteringsanlæg. Resultatet fremgår af bilag 4.

Der ses ikke i dag at foreligge standarder, der er tilstrækkeligt præcise til, at det vil kunne danne grundlag for en beskrivelse af krav til affald afleveret til et sorteringsanlæg i en OPP-kontrakt. Det mest almindelige er, at affald som input til sorteringsanlæg karakteriseres ved de sorteringskriterier, som formidles til de borgere, der er omfattet af ordningen. Hvis kontrakten indgås, efter at der er indsamlet affald, kan affaldsinputtet desuden beskrives ved en analyse af et prøvelæs af affaldets sammensætning

For så vidt angår beskrivelse og dokumentation for kvaliteten af output kan det overvejes at anvende de standarder, som er udviklet for udsorterede genanvendelige materialer af emballageaffald afleveret i regi af den tyske producentansvarsorganisation *Der Grüne Punkt*. Det falder uden for nærværende projekt at vurdere, om disse standarder er tilstrækkeligt detaljerede og nyder tilstrækkelig udbredelse og anerkendelse til, at de ville kunne anvendes til at definere outputkrav i en OPP-kontrakt om sorteringsanlæg.

Det er en stor udfordring at kunne dokumentere kvalitet af input og output, og det anbefales derfor, at der arbejdes videre med værktøjer, der kan anvendes til at fastsætte mere præcise krav til input og output på sorteringsanlæg, gerne i form af standarder, som vil kunne anvendes bredt også i forhold til sorteringsanlæg. I den forbindelse kan det nærmere undersøges, om de tyske standarder fra *Der Grüne Punkt* er tilstrækkeligt præcise mv. til, at de ville kunne danne grundlag for i hvert fald outputkrav.

7.3.2 Krav til vedligeholdelse af anlægget

Teoretisk set ville der ikke være behov for fastlæggelse af kontraktuelle krav til anlægget, hvis det blot sikres, at de ovenfor nævnte funktionskrav til opgaveløsningen (anlæggets output) overholdes i kontraktperioden.

Navnlig i OPP-modeller, hvor den offentlige part har en ret eller pligt til at overtage anlægget ved kontraktens udløb eller i forbindelse med et hæveopgør, er det dog vigtigt, at OPP-leverandøren gennem kontrakten har et incitament til at sikre den nødvendige vedligeholdelse af anlægget.

Dette sikres sædvanligvis gennem fastlæggelse af funktionskrav til anlæggets anvendelighed, som skal være overholdt i hele kontraktperioden. Manglende overholdelse af kravene medfører efter betalingsmekanismen et nedslag i kommunens løbende betaling til OPP-leverandøren (nedslagsmekanisme).

Herudover fastlægges tilstandskrav til anlæggets stand ved kontraktperiodens udløb, og OPP-leverandøren vil bære ansvaret for opfyldelse heraf.

Endelig vil OPP-leverandøren som led i tilbudsprocessen udarbejde et forholdsvist detaljeret udkast til drifts- og vedligeholdelsesplan.

Dette er også erfaringen i England (HM Treasury, Standardisation of PF2 Contracts, Draft, December 2012, section 25.3), der yderligere fremhæver muligheden for en kontraktforlængelse som incitament for OPP-leverandørens vedligeholdelse af anlægget.

HM TREASURY, STANDARDISATION OF PF2 CONTRACTS, DRAFT, DECEMBER 2012, SECTION 25.3

”25.3.1 The payment mechanism should be the main method by which the Contract incentivises the Contractor to maintain service standards at all stages of the Contract. If there will be a re-competition of the Service, this provides further incentive on the Contractor to continue to meet the Authority’s requirements until the Expiry Date.

25.3.2 One means of incentivising the Contractor to maintain Service standards where there is no alternative use for the Assets would be to structure the Contract to give the Authority an option to enter a secondary Contract period with the initial Contractor. This will increase the incentive for the Contractor to maintain standards through to the Expiry Date.

The Contractor is obliged to enter into a second term if the Authority decides to exercise its option, but such decision will be taken in the context of an open competition with other bidders. One drawback of this is that the price for such a second term (if it is added to the typical term for a PF2 contract) are very difficult to bid in advance. The likelihood is that at best only a mechanism for calculating the price for the second period can be set out and such a mechanism is of questionable value. The Authority may, of course, instead opt to contract with another contractor if this offers better value for money. If this happens, the new contractor will have to bid to take over the use of the Assets.”

Vedligeholdelse af anlægget vil særligt have interesse for den kommunale part, som i tilfælde af et hæveopgør kan blive forpligtet til at overtage anlægget.

Det mest almindelige er, at kravsspecifikationen indeholder visse funktionskrav til anlæggets anvendelighed, som skal være overholdt i hele kontraktperioden. Manglende overholdelse af kravene medfører efter betalingsmekanismen et nedslag i kommunens betaling for overtagelse af anlægget.

Det foreslås derfor, at der – som det er almindeligt i OPP-kontrakter – i funktionskravene også indarbejdes funktionskrav til den stand, som anlægget løbende skal være i. Såfremt de fastlagte krav ikke overholdes, indebærer dette et nedslag i den pris, som kommunen løbende betaler.

EKSEMPEL PÅ KONTRAKTREGULERING:

x Funktionsmangler i Driftsfasen

x.1 Ved Funktionsmangler i Driftsfasen sker der fradrag i Enhedsbetalingen i henhold til de regler, der er fastsat i Bilag [...] (Betalingsmekanismen). Nedslag beregnes på grundlag af afvigelsen fra de aftalte krav til OPP-leverandørens Ydelse, jf. Bilag [...] (De funktionsbaserede krav) og Bilag [...] (Den tilbudte opgaveløsning) samt eventuelt aftalte ændringer hertil, jf. punkt [...], som nærmere beskrevet i Bilag [...] (De funktionsbaserede krav) og Bilag [...] (Betalingsmekanismen).

x.2 Bortset fra hvad der følger af punkt [x.1] (fradrag i Enhedsbetalingen) og punkt [...] (Bestillers hæveadgang), er der ikke knyttet retsvirkninger til Funktionsmangler i Driftsfasen, jf. dog nedenfor punkt [x.4].

- x.3 *Frdrag i betalingerne, jf. punkt [x.1], fritager ikke OPP-leverandøren for hurtigst muligt at bringe ydelserne vedrørende Driften op på det niveau, der er fastlagt i De funktionsbaserede krav (Bilag [...]) og Den tilbudte driftsløsning (Bilag [...]).*
- x.4 *Den i punkt [x.2] indeholdte ansvarsbegrænsning kan ikke påberåbes af OPP-leverandøren, hvis OPP-leverandøren eller OPP-leverandørens Underentreprenører har tilsidesat Aftalens bestemmelser forsætligt eller ved grov uagtsomhed. I så fald kan Bestiller kræve den del af Bestillers tab, der ikke dækkes af fradraget i henhold til punkt [x.1], erstattet efter dansk rets almindelige erstatningsregler.*
- x.5 *Det i punkt [x.1] beskrevne frdrag i Enhedsbetalingen kan undtagelsesvist reduceres, hvis det må anses for åbenbart urimeligt fuldt ud at opretholde fradraget i forhold til den ulempe, som Funktionsmanglen konkret har medført for Bestiller, uden at dette har præcedens for vurdering af efterfølgende Funktionsmangler, herunder muligheden for at foretage nedslag.*
- x.6 *Hvis Bestiller mener, at der skal ske frdrag i Enhedsbetalingen ud over de frdrag, der er indeholdt i betalingsanmodningen, jf. punkt [...], er Bestiller berettiget til at modregne sådanne beløb. Viser det sig efterfølgende, at Bestiller har modregnet for meget, skal det for meget modregnede efterbetales uden ugrundet ophold.*

y Hæveopgøret ved Bestillers ophævelse [uddrag]

....

- y.1 *Hvis Aktivet ikke er velvedligeholdt i henhold til Aftalen, godskrives Bestiller herudover de omkostninger, der vil være forbundet med at bringe Aktivet i kontraktmæssig vedligeholdelsesstand. Kan Parterne ikke opnå enighed om opgørelsen af disse omkostningerne, udmeldes der syn og skøn, jf. punkt [henvisning].*

7.4 Ændring af rammebetingelser (lovgivning og politiske mål)

De gennemførte interviews viser, at et af de forhold, som kommunerne ser som den største risiko, er ændring af rammebetingelserne for affaldssortering. Dette gælder lovændringer, fx vedrørende kommunernes ansvar for det genanvendelige husholdningsaffald men også ændring af politiske målsætninger, som fx graden af sortering mv.

Den udtrykte bekymring er særlig relevant i forhold til de forholdsvis lange aftaleperioder, som typisk fastsættes i OPP-kontrakter, jf. afsnit 1 ovenfor, og som der undervejs kan være behov for at ændre.

Derfor bør OPP-kontrakten indeholde en regulering, som giver kommunen mulighed for at kræve ændringer i løbet af aftaleperioden.

Kommunen vil således have mulighed for løbende, herunder i driftsfasen, at ændre, udvide og justere ydelsernes omfang og karakter under hensyntagen til kommunens løbende behov og økonomiske prioriteringer. Ændringerne må dog ikke føre til, at aftalen væsentligt ændrer karakter.

Det nye koncessionsdirektiv indeholder i artikel 43 en regulering og præcisering af, i hvilket omfang det er muligt for ordregiver at foretage ændringer i kontrakten i løbet af aftaleperioden uden at foretage et fornyet udbud af kontrakten (Direktiv 2014/23/EU).

Der er efter disse regler forholdsvis vide muligheder for ændringer i løbet af aftaleperioden.

I koncessionsdirektivet er det vedrørende muligheden for ændringer fremhævet, at koncessioner typisk indebærer langsigtede og komplekse tekniske og finansielle ordninger, der ofte er genstand for skiftende omstændigheder (præmis 75). Det er ligeledes fremhævet, at de ordregivende myndigheder kan komme ud for eksterne omstændigheder, som de ikke kunne forudse ved tildelingen af koncessionen, navnlig når gennemførelsen af koncessionen dækker en lang periode. I disse tilfælde er det nødvendigt med en vis grad af fleksibilitet, så kontrakten kan tilpasses disse omstændigheder uden en ny tildelingsprocedure.

Som det fremgår, adresserer koncessionsdirektivet samme bekymring, som de kommunale parter udtrykte under de gennemførte interviews.

Den udtrykte bekymring med hensyn til ændringer af politiske målsætninger kan til en vis grad imødekommes ved at fastlægge en procedure for ændringsønsker indenfor de forholdsvis vide rammer i koncessionsdirektivet.

Eventuelle eksisterende forventninger til fremtidige ændringer kan eventuelt adresseres på forhånd ved en mere specifik regulering af eventuelle ændringer i kontrakten. Det kunne fx ske ved en mere uddybende ændringsmekanisme ved ændringer i forhold til graden af sortering.

I enkelte tidligere gennemførte OPP-projekter er der fastlagt en regulering i forhold til de generelle politiske budgetmål på det konkrete område, således at betalingerne til OPP-leverandøren reguleres i forhold til politisk vedtagne budgetmål (besparelser), og hvorvidt dette efterfølgende realiseres for området som sådant.

Med hensyn til ændringer i lovgivningen er der i de hidtidige udbudte OPP-projekter sondret mellem ændringer i lovgivningen generelt set og ændringer i såkaldt "Projektspecifik Lovgivning". Afgørende for, om der er tale om en ændring af Projektspecifik Lovgivning, er, om ændringen har indflydelse på den ydelse, som OPP-leverandøren efter kontrakten skal levere.

Hvis der herefter er tale om ændringer i Projektspecifik Lovgivning, behandles konsekvenserne af ændringen i lovgivningen som et ændringsønske fra kommunens side og indebærer således en justering af aftalen – både i forhold til de ydelser, der skal leveres, og i forhold til betalingen herfor.

Det indebærer, at den offentlige part (kommunen) har påtaget sig risici forbundet med ændringer i Projektspecifik Lovgivning.

Ingen af parterne er således i stand til at forudsige, hvilke ændringer i lovgivningen der potentielt måtte blive vedtaget i løbet af den fastlagte aftaleperiode, og det vil være forbundet med en alt for høj risikopræmie (kapitalisering), hvis den private skal påtage sig sådanne risici.

Erfaringerne med OPP i England viser, at ændring af lovgivningen også er en risiko, som kan være en udfordring, men som søges reguleret i OPP-kontrakter.

"14.2.1 Contractors have in the past expressed concern that change of law is a risk which they cannot control and which they regard as being within the control of the Authority or wider Government. In practice, however, many Authorities (particularly local authorities) have negligible influence over legislation whereas the private sector has traditionally proved adept at managing the effects of changes of law and minimizing their impact on their business. Hence it is appropriate for the Contractor to bear or share in the risk.

14.2.2 Under more traditional commercial contracts, the Contractor is usually able to pass on the costs of changes in law to its customers through an increase in price or, in Contracts of relatively short duration, is able to take a view on the prospects of changes in

law arising during the term of the Contract. As the prices in PFI Contracts are agreed on a long-term basis and are not flexible in the same way, the Contractor will often not be in a position to price the full cost of prospective changes in law effectively.

14.2.3 A sharing approach is the best way to ensure that the costs of implementing changes in law are minimized. The approach set out in this Section in respect of the sharing of risks relating to changes in law is intended to play to the strengths of both the public and private sectors and ensure that the Contractor is incentivised to manage its costs, even where the Authority agrees to meet the Contractor's costs resulting from complying with a change in law."

Ved håndteringen af ændringer i lovgivningen sondres der mellem generelle ændringer i lovgivningen og mere specifikke ændringer, som retter sig mod den konkrete aktivitet i OPP-projektet, myndighed eller leverandør. For så vidt angår håndteringen af generelle lovændringer peger erfaringerne i retning af, at risikoen herved i et vist omfang fornuftigt kan deles mellem den private og den offentlige part.

"14.8.2 Costs arising from General Changes in Law should generally be for the account of the Contractor, as the Contractor is protected through the combined effects of benchmarking, market testing and indexation.

14.8.3 This alternative approach recognises, however, that it may be more equitable for the Authority to share costs which are difficult for the Contractor to manage. An exception is therefore made of General Changes in Law which:

- require Capital Expenditure; and*
- take effect during the Service Period (i.e. after construction is completed (but see Section 14.8.8)); and*
- were not reasonably foreseeable at Contract signature.*

Under this approach the costs of a General Change in Law falling within this exception are shared between the Contractor and the Authority. If the change was foreseeable during the construction period although not yet in effect, the Contractor's obligation to mitigate (see Section 14.5 (Mitigation)) would require it to have taken all reasonable action to minimize the eventual cost of implementing such change (e.g. by altering construction works prior to completion). This approach promotes a shared incentive to keep the costs of a change in law to a minimum without exposing the Contractor to excessive risk.

14.8.4 An appropriate approach to sharing the risk of the type of change in law described in Section 14.8.3 is to share such risk on a progressive scale so that, for example, the Contractor takes 100% of the first £x of

Capital Expenditure, 75% of the next £y, 50% of the next £z and so on (see the table set out in Section 14.8.10). Once a certain amount is reached, the Authority takes 100% of any amounts above that amount. The threshold figures agreed and the number of graduated steps will take into account the size of the Project and the impact of other factors such as the likelihood of environmental and health and safety legislation. The levels of Cumulative Capital Expenditure (see Section 14.8.10) are not indexed (as the totals are cumulative, indexation can lead to unnecessary complication). The Contractor's total liability should generally be between 2% to 5% of the initial

capital cost of the Project. A cap by reference to time is not recommended.

14.8.5 The advantage of sharing the risk in the way described (as opposed to the Contractor simply being liable for the first £x of Capital Expenditure) is that it both incentivises the Contractor to minimize the cost of implementing the change (as opposed to the Contractor simply invoicing the Authority for whatever it costs) and reduces any concern the Contractor has that the Authority can take advantage of the situation."

Indebærer lovændringer eller ændringer af politiske mål, at der skal foretages ændringer i det serviceniveau mv., som OPP-leverandøren er forpligtet til at levere, kan dette overvejes reguleret i afsnittet vedrørende muligheder for ændringer i kontraktperioden, fx hvor der er tale om ændringer i politiske målsætninger, som påvirker sorteringsgraden e.l. Erfaringerne fra England viser, at en regulering af ændringer i serviceniveauet vil være nødvendig i en langvarig OPP-kontrakt.

HM TREASURY, STANDARDISATION OF PF2 CONTRACTS, DRAFT, DECEMBER 2012, SECTION 13

"13.1.1 The Service requirements set out in the Contract should take into account the Authority's long-term (and not just its current) requirements, anticipating any changes in Service that can reasonably be foreseen. Accordingly, an appropriate amount of flexibility should be designed into the initial bid solution to cope with anticipated changes, and a well-developed change mechanism put in place in the Contract to cope with the residual unanticipated changes to the Service over the length of the Contract period.

13.1.2 Changes in Service can take various forms in PFI projects (see below), but may broadly be categorised into at least three distinct types as follows:

[...]

- Changes in service specifications or performance standards, for example;

[...]

- higher recycling targets (in waste management);

[...]

13.3.1 Authorities must include in their Contract a well-developed Change Protocol that deals effectively and appropriately with the different kinds of changes discussed above. Such Change Protocols must be developed during the procurement process, and be agreed and incorporated into the Contract at Financial Close. At the same time, Authorities must ensure (as part of the evaluation process prior to the selection of the winning bidder) that the Contractor will be properly resourced to provide an appropriate change management service to the Authority that complies with the Change Protocol during the operational period, reflecting its responsibilities and obligations as a responsive partner.

13.3.2 Change Protocols should cover, at a minimum, the following elements of the change management process for all types of changes:

- Notification and Specification;
- Contractor's Estimate;
- Authority Approval;
- Change Implementation;
- Funding and Payment;
- Due Diligence; and
- Documentation and Monitoring.

At each stage, the Change Protocol should clearly define the roles and responsibilities of each party and the timescales within which they are expected to perform, whilst recognizing the different requirements (in terms of process and timing) of different types of changes.

[...]

13.5.1 An important consideration for Authorities in managing changes to their projects is how to ensure the Contractor is incentivised to perform in accordance with the Change Protocol. The procedures set out in the Change Protocol should generally encourage a collaborative working relationship between the

Authority and the Contractor, but explicit incentivisation through the payment and performance mechanism is nevertheless recommended.

13.5.2 The Contract should contain some performance indicators for the "change management service" that the Contractor is asked to provide in accordance with the Change Protocol. This should set reasonable targets for the Contractor's performance (particularly in respect of meeting the agreed timescales for processing and implementing changes).

Failure to meet these timescales should attract deductions, which should increase with further delay. The Authority could also consider whether it would offer value for money to reward performance in excess of the targets (i.e. changes processed or implemented earlier than expected) through e.g. bonus payments or reward points that can be used to offset other deductions.

13.5.3 Wherever possible, the Contractor and the Authority should both establish a framework of delegated authority to local representatives, so that changes can be agreed and processed quickly with minimum bureaucracy."

Navnlige ændringer af lovgivningen kan være svære at håndtere i en langvarig kontrakt. Således som denne risiko har været håndteret i England, kan den i et vist omfang også tænkes ind i en OPP-kontrakt om et sorteringsanlæg.

For så vidt angår sådanne politiske og lovgivningsmæssige ændringer, som indebærer, at der skal ændres i den service, som OPP-leverandøren leverer til kommunen, foreslås det, at dette håndteres på samme måde, som dette er håndteret i England. Dvs., at der i kontrakten generelt indarbejdes en procedure for gennemførelse af ændringer i serviceniveauet, hvori der beskrives en procedure for forhandling og gennemførelse af sådanne ændringer. For at skabe incitament for OPP-leverandøren til at levere sådanne ændringer, bør der også indarbejdes en struktur herfor i betalingsmekanismen, således at manglende opfyldelse af ændringer inden for aftalte rammer indebærer nedsat i kommunens betaling, eller at hurtigere implementering af ændringer kan indebære oparbejdelse af "point", som kan anvendes til at modregne i tilfælde, hvor leverandørens betaling ellers stod til nedsættelse.

For så vidt angår andre lovændringer kan dette håndteres ved indarbejdelse af bestemmelser om, hvem der bærer risikoen for sådanne ændringer i form af dækning af omkostninger afstedkommet af ændringerne. Særligt ved mere generelle lovændringer, som ikke kan forudses, og som indebærer

kapitalomkostninger, kan der – ligesom i England – indarbejdes en mekanisme for deling af sådanne omkostninger mellem kommunen og OPP-leverandøren.

Fx en ophævelse af den kommunale anvisningsret (liberalisering) eller indførelse af krav om udbud for så vidt angår det genanvendelige husholdningsaffald er en risiko, som vanskeligt vil kunne håndteres i en kontrakt, herunder ved en bestemmelse om genforhandling. Ud fra ekspropriationsretlige principper kan det dog overvejes, om sådanne ændringer vil kunne tillægges virkning for allerede indgåede aftaler, uden at der i hvert fald skal ske kompensation af den private part.

EKSEMPEL PÅ KONTRAKTREGULERING:

x. Baggrund og formål [uddrag]

x.1 ...

x.2 *Partnerskabets formål er desuden at sikre mulighederne for effektive og innovative opgaveløsninger i et langsigtet samarbejde.*

x.3 *Da der er tale om en lang kontraktperiode, kan Bestillers behov ændre sig over tid. Derfor er det efter Aftalen muligt løbende, herunder i Driftsfasen, at ændre, udvide og justere Ydelsernes omfang og karakter under hensyntagen til Bestillers løbende behov og økonomiske prioriteringer.*

y. Bestillers ændringsret

y.1 *Bestiller kan forlange ændringer i OPP-leverandørens ydelser både i form af merydelser og mindre-ydelser ved Aktivet og Driften i såvel Byggefase som Driftsfasen, når ændringen har naturlig og påregnelig sammenhæng med de aftalte ydelser. Bestiller har herunder fx mulighed for at kræve moderniseringer og tekniske opdateringer af bygninger og tekniske anlæg.*

y.2 *Dette forudsætter dog, at ændringerne ligger inden for rammerne af de behov hos Bestiller, som skal dækkes af de udbudte Ydelser. Dette gælder tilsvarende, hvis Bestillers behov måtte ændre sig i Aftalens løbetid.*

y.3 *Ændringerne kan dog ikke føre til, at ydelserne væsentligt ændrer karakter.*

y.4 *Ændringerne kan være, men begrænser sig ikke til, følgende:*

[...]

[...]

z. Prissætning

z.1 *Alle priser og ydelser, der leveres i henhold til Aftalen, er eller bliver fastsat efter et åbent kalkulationsgrundlag, hvor alle forudsætninger og beregninger skal lægges frem.*

z.2 *OPP-leverandørens prissætning af ydelser, der skal leveres i henhold til Aftalen, og de kalkulationer, der ligger til grund for OPP-leverandørens prissætning, er specificeret nærmere i Tilbudsmodellen, jf. Bilag [henvisning]. OPP-leverandøren skal på forlangende fremkomme med enhver oplysning til vurdering af fremlagte kalkulationer. Denne forpligtelse gælder desuden alle kalkulationer, der bliver udarbejdet i aftaleperioden.*

z.3 *Prissætning af ændringsønsker skal ske på grundlag af samme kalkulationsprincipper (sammenhængen mellem OPP-leverandørens udgifter og avance), som har været anvendt ved OPP-leverandørens udarbejdelse af Tilbudsmodellen, jf. Bilag [henvisning]. OPP-leverandøren skal over for Bestiller kunne dokumentere, at samme principper er anvendt.*

æ. Procedure ved Bestillers ændringsønsker [uddrag]

æ.1 *Bestillers meddelelse om ændringsønske skal indeholde en angivelse af baggrunden for ændringsønsket samt en angivelse af de ønskede ændringer, der er så detaljeret, at OPP-leverandøren kan prissætte ændringerne i overensstemmelse med principperne, jf. punkt [henvisning]. Derudover skal Bestiller angive, hvornår ændringerne ønskes iværksat.*

æ.2 *OPP-leverandøren kan modsætte sig sådanne ændringer, hvis de - hver for sig eller samlet - på afgørende måde vil ændre Aftalens karakter, herunder de med Aftalen forbundne risici eller det forudsatte økonomiske afkast.*

æ.3 *OPP-leverandøren skal snarest efter modtagelsen af Bestillers ændringsønsker oplyse eventuelle økonomiske konsekvenser for Anlægssummen og/eller Enhedsbetalingen. OPP-leverandøren skal fremkomme med forslag til justering af Tilbudsmodellen, jf. Bilag [henvisning], i det omfang ændringerne giver anledning hertil. OPP-leverandøren skal ligeledes snarest oplyse eventuelle tidsmæssige konsekvenser af ændringsønsket, herunder eventuel påvirkning af Ibrugtagningstidspunktet.*

æ.4 *Kan Bestiller påvise særlige forhold, der begrundes, at andre end OPP-leverandøren forestår ændringsarbejdet, er Bestiller berettiget til selv at forestå ændringsarbejdet. Ved særlige forhold forstås, at Bestiller ved henvisning til nøgletal eller kontrakter om sammenlignelige arbejder kan påvise, at OPP-leverandørens pris væsentligt overstiger markedsniveauet. OPP-leverandøren er dog berettiget til at kræve at forestå ændringsarbejdet, mod at OPP-leverandøren oppebærer en pris svarende til markedsniveauet. OPP-leverandøren er berettiget til at deltage i udarbejdelse af kravspecifikationer for arbejdets udførelse.*

æ.5 *Bestiller er efter modtagelsen af oplysningerne, jf. punkt [...], berettiget til at meddele, at ændringerne alligevel ikke ønskes udført eller kun ønskes udført i modificeret form. Bestiller skal i så fald kompensere OPP-leverandøren for OPP-leverandørens udgifter til at belyse de ændringer, der alligevel ikke ønskes udført. Når Bestiller har godkendt ændringerne, indarbejdes de økonomiske konsekvenser heraf i Enhedsbetalingen og om nødvendigt i Bygge- og Anlægssummen.*

æ.6 *Ved formindskelse af arbejdets omfang, der kræves af Bestiller, skal OPP-leverandøren godskrive Bestiller de udgifter, der i forhold til OPP-leverandørens tilbud, jf. Bilag 8 og Bilag [...], spares eller burde have været sparet ved ikke at udføre de pågældende dele af arbejdet. OPP-leverandørens for-*

udsatte dækningsbidrag indgår ikke ved opgørelse af de nævnte udgifter. Det beløb, som OPP-leverandøren skal godskrive Bestiller for besparelser i Byggefasen, afregnes ved reduktion af Bygge- og Anlægssummen, jf. punkt [...]. Reduktionen kan for Byggefasens vedkommende ikke overstige [...] % af Bygge- og Anlægssummen.

- æ.7 OPP-leverandøren anerkender, at visse ændringsarbejder kan have en sådan karakter, at Bestiller er forpligtet til at udbyde dem.

EKSEMPEL PÅ KONTRAKTREGULERING:

x. Definitioner

...

- x.1 "Lovgivning" er fællesskabsretlige regler, danske love, regler udstedt i medfør af danske love samt andre alment gældende forskrifter.
- x.2 "Projektspecifik Lovgivning" er Lovgivning, der specifikt retter sig mod levering af ydelser af den i Aftalen omhandlede karakter eller specifikt retter sig mod virksomheder, der som hovedarbejdsområde erlægger sådanne ydelser, herunder Lovgivning, hvor eventuelle fremtidige ændringer vil have indvirkning på omfanget af det arbejde, der skal præsteres med henblik på levering af ydelserne.

y. Ændringer i Lovgivning

- y.1 OPP-leverandøren er forpligtet til at sørge for, at opfyldelsen af Aftalen sker under overholdelse af den til enhver tid gældende Lovgivning, og at de ydelser, der erlægges i henhold til Aftalen, opfylder den til enhver tid gældende Lovgivning. Hvis ydelserne erlægges i henhold til dispensation fra myndighederne, skal Bestiller underrettes herom. Bestiller kan, hvis vægtige grunde vedrørende Aktivets anvendelse og udnyttelse taler herfor, modsætte sig, at ydelserne erlægges i henhold til dispensation fra gældende Lovgivning.
- y.2 Hvis der efter Aftalens indgåelse sker ændring i Projektspecifik Lovgivning, skal prissætning af de økonomiske konsekvenser (såvel positive som negative) og regulering af Enhedsbetalingen ske efter fremgangsmåden og principperne i punkt [henvisning til regulering af prissætning og ændringsønsker].
- y.3 Den Part, der mener, at der er indtrådt en ændring i Projektspecifik Lovgivning, der giver anledning til ændring af Enhedsbetalingen, skal skriftligt meddele den anden Part dette med angivelse af:
- Den pågældende ændring i Lovgivningen.
 - De faktiske konsekvenser af ændring i Lovgivningen, herunder eventuelle ændringer i Driften.
 - Den forventede betydning for Enhedsbetalingen.

y.4 *Ændring i Lovgivning, der ikke er Projektspecifik Lovgivning, giver ingen af Parterne ret til ændring af Enhedsbetalingen, bortset fra hvad der måtte følge af Aftalen.*

7.5 Kommunal indflydelse i anlægs- og driftsfasen, herunder adgang til viden

De gennemførte interviews viser, at de fleste kommunale parter anser det som en stor udfordring ved OPP, at kommunerne ikke får tilstrækkelig indflydelse på anlægget både i anlægs- og driftsfasen. Kommunerne vil derfor helst eje eller medeje anlæg, da de herved forventer bedre at kunne håndtere kvalitetskrav og ændringer. Dette er en generel og gennemgående bekymring, som stort set alle de interviewede har lagt vægt på.

Endvidere lægger flere kommunale parter vægt på, at de ønsker at få indblik i den viden, som den private part oparbejder i forbindelse med projektet.

Det bemærkes, at den kommunale part i en OPP-kontrakt typisk opnår indflydelse i alle faser af projektet, som går videre end den indflydelse, som en kommune almindeligvis vil have i et almindeligt kontraktforhold ved udbud af en sorteringsløsning.

For så vidt angår selve opførelsen af anlægget vil kommunen omvendt have en mindre indflydelse end ved traditionelle organisationsformer, herunder fagentreprise og i mindre grad totalentreprise.

OPP-modellen (den totaløkonomiske tilgang) bygger på tre væsentlige parametre:

1. Den private part har et totaløkonomisk ansvar for opgavens løsning og bærer som bygherre og ejer af anlægsaktivet de væsentligste risici både ved opførelse og i driftsfasen.
2. Den offentlige parts (kommunens) krav og ønsker formuleres så vidt muligt gennem åbne funktionsbaserede krav, hvor der er mulighed for (innovation og) flere alternative løsninger.
3. Tilbudsevalueringen baseres i vid udstrækning på projektets totaløkonomi over en længere årrække (nutidsværdiberegning af de samlede omkostninger/betalinger).

Det forhold, at den private part har et totaløkonomisk ansvar for opgavens løsning (og bærer de væsentligste risici), indebærer, at der ikke i samme grad som ved traditionelle projekter er behov for detaljerede kravspecifikationer, hvor opfyldelsen heraf følges op med løbende (og omfattende) tilsyn og kontrol.

Modellen bygger således på en højere grad af overdragelse af ansvar (og risici) fremfor kravfastlæggelse og kontrol. Der er i den forstand tale om et brud med traditionel bygherre- og entreprenørfærd.

Overdragelse af ansvar til OPP-leverandøren indebærer i sagens natur, at kommunens medindflydelse samtidig begrænses i forhold til den situation, hvor kommunen selv opfører og driver et sorteringsanlæg.

Kommunen vil dog fortsat have en væsentlig indflydelse – både i anlægs- og driftsfasen.

Den samlede opgave, herunder såvel projektering og opførelse af anlægget som den efterfølgende drift og udførelse af sorteringsopgaven, vil blive baseret på kommunens funktionskrav som en væsentlig del af kontraktgrundlaget. Kommunen sætter således selv rammerne for opgavens udførelse.

Herudover vil kommunen have mulighed for løbende, herunder i driftsfasen, at ændre, udvide og justere ydelsernes omfang og karakter. Der henvises til beskrivelsen af kommunens muligheder for at foretage ændringer i aftaleperioden (afsnit 7.4).

OPP-kontrakter baserer sig på en partnerskabstankegang, hvor der etableres et tæt samarbejde mellem kommunen og OPP-leverandøren i en længere årrække.

OPP-kontrakter indeholder derfor typisk også en nærmere regulering af selve samarbejdet mellem OPP-leverandøren og den offentlige part.

Allerede som følge af dette samarbejde vil kommunen opnå indsigt i OPP-leverandørens løsninger, og OPP-leverandøren vil også have interesse i videndeling med kommunen.

Ved reguleringen af samarbejdet vil der kunne indarbejdes bestemmelser og samarbejdsfora med henblik på at understøtte yderligere videndeling mellem OPP-leverandøren og kommunen.

OPP-leverandøren vil dog formentlig være tilbageholdende med at dele viden med kommunen, som har karakter af egentlige forretningshemmeligheder, herunder på grund af risikoen for offentliggørelse gennem aktindsigtsanmodninger hos kommunen. Det skal hertil bemærkes, at egentlige forretningshemmeligheder efter offentlighedsloven i vidt omfang vil kunne undtages fra aktindsigt.

EKSEMPEL PÅ KONTRAKTREGULERING:

x. Parternes samarbejde

- x.1 Forretningsorden for samarbejde (Bilag ...) fastlægger rammer og vilkår for Parternes samarbejde. OPP-leverandøren har pligt til at etablere en organisation som fastlagt i forretningsorden for samarbejde (Bilag ...) og udpege medlemmer til styregruppen, projektgruppen og driftsgruppen som fastlagt i forretningsorden for samarbejde (Bilag ...).*
- x.2 OPP-leverandøren er forpligtet til inddragelse af Bestiller og andre brugere som fastlagt i forretningsorden for samarbejde (Bilag ...), herunder sikre gennemførelse af uafhængige brugertilfredshedsundersøgelser.*
- x.3 OPP-leverandøren skal i overensstemmelse med forretningsorden for samarbejde (Bilag ...) rapportere om status for Innovationsprogrammet (Bilag ...).*
- x.4 OPP-leverandøren etablerer elektronisk projektarkiv og foretager rapportering som fastlagt i forretningsorden for samarbejde (Bilag ...).*

x.5 OPP-leverandøren er forpligtet til løbende at undersøge muligheden for optimering af opgaveløsningen i forhold til de i Aftalen fastlagte vilkår med henblik på optimering af den daglige drift og udnytte de miljømæssige optimeringsmuligheder, som OPP-leverandøren løbende bliver opmærksom på.

x.6 Parterne er forpligtet til at iagttage retningslinjer og vilkår i forretningsorden for samarbejde (Bilag ...).

7.6 Betalingsmekanisme (håndtering af varierende affaldsmængder)

Nogle af de risici, som de interviewede kommunale aktører har peget på som væsentlige ved OPP-projekter for sorteringsanlæg, vil kunne håndteres i en betalingsmekanisme.

Ved udarbejdelse af betalingsmekanismen bør det have for øje, at reguleringen i betalingsmekanismen fastlægges under hensyntagen til OPP-leverandørens muligheder for at realisere projektet (business casen), og således at der vil være en reel konkurrence blandt private leverandører om projektet. Desuden skal betalingsmekanismen sikre hensigtsmæssige incitamentstrukturer, således at den kommunale part opnår fordele ved OPP-modellen. Dernæst kan der gennem betalingsmekanismen håndteres en række af de risici, som er forbundet med indgåelse af en langvarig kontrakt. Følgelig er betalingsmekanismen en meget konkret regulering, som vanskeligt kan standardiseres.

Detaljeringsgraden af betalingsmekanismen bør dog afvejes i forhold til hensynet til, at denne skal kunne håndhæves af kommunen og overskues af OPP-leverandøren og dennes finansieringskilder, hvorfor betalingsmekanismen heller ikke bør gøres for kompliceret.

Miljøbeskyttelseslovens § 48 om affaldsgebyrer sætter som udgangspunkt ikke grænser for opgørelsen af den betaling, som kommunen skal erlægge til OPP-leverandøren for aflevering af affald til anlægget, udover at kommunen i affaldsgebyrerne selvfølgelig alene kan indregne omkostninger af relevans for de pågældende affaldsordninger.

I England er erfaringen med udarbejdelse af betalingsmekanismer, at betalingsmekanismen er et af de væsentligste elementer i en OPP-kontrakt, og at valg af model må afhænge af karakteren af det konkrete projekt.

HM TREASURY, STANDARDISATION OF PF2 CONTRACTS, DRAFT, DECEMBER 2012, SECTION 19):

"19.1.1 The payment mechanism lies at the heart of the Contract. It puts into financial effect the allocation of risk and responsibility between the Authority and the Contractor. It determines the payments which the Authority makes to the Contractor and establishes the incentives for the Contractor to deliver the Service required in a manner that gives value for money. The key features of the payment mechanism are described in Section 19.2 (Features of the payment mechanism) and structuring options are discussed in Section 19.3 (Structuring the payment mechanism).

19.1.2 When procuring services through PF2 contracts, Authorities should assess not only their current requirements but also their requirements into the future. If there is uncertainty about the Authority's level of demand for the Services over the life of the contract it may consider whether this risk could be passed to the Contractor through the payment mechanism. However this would have major implications for the Contractor and its funders, the cost of the project and the payment mechanism and is not generally recommended. The issues relating to usage

risk are explored in Section 19.4, (Usage-Based Systems).

[...]

19.1.4 It is always important that adjustments to the payment are proportionate to the seriousness of any problems with the Service and this issue is dealt with in Section 19.7 (Calibration). Over time there may be changes in the scope of the Services and it is sensible to design a degree of flexibility into the payment mechanism in anticipation of such changes. Hence Section 19.8 (Flexibility) sets out how flexibility can be built into the payment mechanism. Section 19.9 (Utility Costs) addresses the issues relating to variations in the cost of utilities arising from both changes in consumption and changes in tariff. Section 19.10 (Payment) deals with the making of the monthly payment and the consequences of late payment and Section 19.11 (Indexation) sets out how to adjust the Unitary Charge from time to time to reflect changes in the general level of prices. The relationship between the payment mechanism and other aspects of the contract are dealt with in Section 19.12 (Other Remedies for Poor Performance).

[...]

19.2.1 The key features of a payment mechanism are: no payments should be made until Service Commencement; there should be a single Unitary Charge for the Service which is not made up of separate independent elements relating to availability or performance; the level of payment should be linked to the level of Service. For a payment mechanism based on availability with an overlay of performance deductions, this will mean linking payment to both the availability and the quality of the Service; the Unitary Charge should never be paid in advance of the period to which it relates; the payment mechanism should adjust for sub-standard performance, and deductions should reflect the severity of failure. Thus no Service should lead to no payment, but proportionality is important and therefore a minor failure should cause a minor de-

duction (except in the case of persistent failure where ratchet mechanisms may increase the level of deduction);

the mechanism should not only incentivize the Contractor to remedy Service failures but should also take into account the importance of that failing Service to the Authority;

a balance should be struck amongst the variables in the payment mechanism, such as the initial "weighting" of deductions for failures, response/rectification periods, and the "ratcheting up" of deductions for repeated failures over time;

the Unitary Charge should not be made up of sub-elements which relate to delivery of inputs (e.g. completion of stages of construction, cost of materials or labour) but should be based on outputs (e.g. the availability of facilities or standard of Services);

the level of payment must be fully auditable with sufficient information provided by the Contractor to allow the Authority to validate the calculation of the monthly unitary charge. A performance standard should be included in relation to the reporting by the Contractor (See Section 31 Transparency and Information).

[...]

19.2.3 The payment mechanism must be properly applied in practice. There have been occasions where Authorities have been wary of imposing deductions for fear of threatening their relationship with the Contractor, or because they are concerned that deductions will damage the ability of Sub-Contractors to rectify problems. Authorities should regard the payment mechanism as an important part of their Contract and should enforce it. When the mechanism provides for deductions to be made the Authority should ensure that they are included in the calculation of the monthly invoice. Deductions should only be waived if such a waiver is properly authorized within the Authority and there is a good reason e.g. the Contractor provides something of value in exchange.

19.2.4 The Authority's requirements and payment mechanism should be designed to deliver the required

Services identified in the business case and accordingly out-performance (i.e. performance to a higher standard) by the Contractor should not ordinarily warrant further payment. However, for some projects (for example, where the performance by the Contractor can affect the financial position of the Authority, such as rent collection in some housing projects and diversion of waste leading to savings in landfill costs in waste projects) Authorities may con-

sider that there is value for money in including scope for additional payments. In such cases Authorities may wish to cap payments for outperformance (e.g. at the level of previous deductions). Such payments will, however, only offer value for money if they are valued by bidders and Senior Lenders in their pricing for the Project.”

På affaldsområdet har erfaringerne i England gået i retning af mere brugsbaserede betalingsmodeller fremfor betalingsmodeller på baggrund af tilrådighedsstillelse (availability-based).

HM TREASURY, STANDARDISATION OF PF2 CONTRACTS, DRAFT, DECEMBER 2012, SECTION 19.4

”19.4.1 An alternative to availability-based payment is for the level of the Unitary Charge to be determined by usage (also referred to as ‘volume’ or ‘demand’), or to combine these approaches within a single payment mechanism. For example in waste PF2 projects part of the unitary charge is based on a payment per tonne of waste by the Authority. Payments linked to usage can bring advantages when the Contractor’s performance can influence the level of usage, since customers can “vote with their feet” on the availability and quality of the Service; in this way payment will be linked to performance through this automatic feedback.

19.4.2 It is important to differentiate between regimes where the Unitary Charge itself (payable by the Authority) is adjustable by reference to usage, and regimes where the Unitary Charge is based on availability and performance principles, but the Contractor separately takes the risk on the amount of third party revenue which can be generated from the facilities (and in respect of which the Authority may seek some gain share). Third party revenue may range from relatively small amounts, e.g. on schools projects, to larger amounts which may be generated on light rail, waste or housing projects. Third party revenue may be derived from the core service or peripheral activities such as a canteen or car-parking, and can exist alongside a predominantly availability-based payment mechanism. In general incidental

third party revenue in schools projects should be retained by the school unless additional facilities (e.g. sports facilities) have been added by the Contractor solely on the basis of the third party revenue.

19.4.3 Third party revenue should be assessed as part of the value for money evaluation of the proposed structure as a whole; if it provides a benefit to the Contractor this should in principle reduce the required return from other activities. The Unitary Charge may be reduced as a result of Contractor access to third party revenue, with a revenue-sharing arrangement for revenue above the amount assumed in the Unitary Charge reduction. The value for money benefit of allowing third party revenue to fall to the Contractor will depend on the Contractor’s ability to forecast and influence it (and Authorities should be wary of over-optimistic assumptions on these points). In many projects the scope for recognizing significant third party revenue in the financial model, and thus reducing the Unitary Charge, is limited as the demand is difficult to predict; in these cases upside sharing is particularly important.

[...]

19.4.5 The factors which determine whether it is value for money to transfer usage risk tend to be project-specific or sector-specific, and the transfer of usage risk has in practice tended to focus on certain

sectors, e.g. roads, leisure centres. Genuine transfer of all usage risk to the Contractor, making its profit (i.e. revenue less costs) dependent on usage, is rarely appropriate and should only be considered in cases where the Contractor can forecast and influence future usage. Usage risk transfer may be appropriate where the Contractor is satisfied with predictions of the level of demand for the Service, or where reductions in Authority usage can be offset by third party revenue. A part of usage risk can be transferred in some cases, but many Projects cannot transfer any usage risk, even where services such as catering facilities are being provided. Transferring usage risk in inappropriate cases is likely to result in poor value for money. Senior Lenders tend to have strong concerns over the transfer of usage risk, and “take-or-pay” or other devices such as a reduction in gearing or increase in lender protection ratios may be required.”

Ud fra en samlet betragtning af projektet og erfaringer på OPP-området, navnlig projekter med en kommerciel del, er det anbefalingen, at kommunens betaling opdeles i en fast og i en variabel del. Den variable del af betalingen kan indeholde forskellige incitamentstrukturer til fx energibesparelser, opnåelse af miljømål mv. Den variable del kan også indeholde en betaling for behandling af affald, som ligger over en vis minimumsgrænse, jf. nedenfor om sikring af minimumsbetaling til OPP-leverandøren.

Den faste del kan være en pris pr. ton affald, som kommunen leverer til anlægget, således at kommunen uanset den leverede mængde betaler en fast pris for en minimumsmængde af affald. Alternativt kan kommunen garantere for en fast minimumsbetaling (omsætning). Dette vurderes at være nødvendigt for, at den private part i projektet vil skulle påtage sig risikoen for, at der i videst muligt omfang ikke er overkapacitet på anlægget. Derfor vil det af hensyn til den samlede business case og finansieringskilderne være en forudsætning, at OPP-leverandøren i hvert fald er sikret en vis fast betaling, uanset hvor mange tons affald kommunen leverer.

Risikoen for omskiftelige kommunale affaldsmængder kan alternativt håndteres ved betaling af et fast minimumsbeløb til OPP-leverandøren.

EKSEMPEL PÅ KONTRAKTREGULERING:

x. Definitioner

...

x.1 ”Betalingsmekanismen” er metoden for regulering af Bestillers løbende betalinger til OPP-leverandøren i Driftsfasen i overensstemmelse med bestemmelserne i Bilag [...].

y. Betalingsmekanismen

y.1 Samtlige [udbyderes] betalinger til OPP-leverandøren i Driftsfasen sker, hvor andet ikke udtrykkeligt er angivet ved Enhedsbetalingen, som løbende betalinger, der reguleres, herunder indeksreguleres, i henhold til reguleringsbestemmelserne i Bilag [...] (Betalingsmekanismen) og faktureres over for Bestiller i Driftsfasens forløb.

y.2 Ved begyndelsen af et kvartal (1/1, 1/4, 1/7 og 1/10) er OPP-leverandøren berettiget til at fremsende betalingsanmodning vedrørende Enhedsbetalingen for kvartalet. Første Enhedsbetaling reduceres til at omfatte en forholdsmæssig andel af det kvartal, som Ibrugtagningstidspunktet falder i. Sidste Enhedsbetaling reduceres til at omfatte en forholdsmæssig andel af det kvartal, som Ophørsdagen falder i.

y.3 OPP-leverandørens henlæggelser til planlagt vedligehold (akut vedligehold og forebyggende vedligehold) sker til en separat sikringskonto, i hvilken Bestiller har sikkerhed, og hvorfra frigivelse af midler sker efterhånden, som OPP-leverandøren udfører planlagt vedligeholdelse af Aktivet i henhold til den til enhver tid fastlagte drifts- og vedligeholdelsesplan, jf. punkt [...], eller efter nærmere aftale mellem Parterne.

z. Funktionsmangler

z.1 Ved Funktionsmangler i Driftsfasen sker der fradrag i Enhedsbetalingen i henhold til de regler, der er fastsat i Bilag [...] (Betalingsmekanismen).

7.7 Incitament til løbende innovation af sorteringsløsningen

De gennemførte interviews viser, at respondenterne vurderer, at sorteringsanlæggenes komplicerede teknologi er en særlig udfordring, og at der efterspørges teknologier, som i dag endnu ikke er udviklet eller efterprøvet.

Det er tilsvarende i Storbritannien erfaringen, at teknologien udgør en særlig udfordring for OPP-projekter på affaldsområdet. Blandt andet er det erfaringen, at valg af nye og endnu ikke gennemprøvede teknologier kan gøre det sværere for den private part at opnå ekstern finansiering eller kan fordyre prisen for ekstern finansiering. De særlige risici for så vidt angår teknologivalg på affaldsområdet knytter sig også til ændringer i sammensætningen af affaldet samt ændringer i lovgivningen, som øger risikoen for, at teknologivalget i løbet af driftsfasen kan blive forældet. Dette beskrives af Liam Cowell på følgende måde:

NICHOLAS AVERY (RED.), PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS, A PRACTICAL ANALYSIS, GLOBAL LAW AND BUSINESS, 2010, SIDE 172-173):

"The choice of technology is a significant decision for both the public sector and the private sector contractor, impacting on almost all aspects of a waste procurement, including commercial structuring and financing. There is considerable public interest and the choice of technology can impact on the deliverability of a scheme in terms of local political opinion and, crucially, planning and bankability. There is a broad array of technologies, at different levels of sophistication and financial and technical success.

While basic incineration is one of the simplest and better-established technologies, the associated wider

non-technical problems can be potential pitfalls. For example, the lack of recovery materials means that there is little market for byproducts. Incineration is also not carbon neutral, making it politically sensitive. Basic MBT has recently been viewed as a preferable technology, although some believe that energy from waste technology, and in particular CHP, may overtake it. CHP can increase the overall efficiency of fuel use compared to electricity-only' generation; and because it often supplies electricity locally, CHP can also avoid transmission and distribution losses. Pyrolysis, gasification, anaerobic digestion, autoclaving and plasma arc gasification are still regarded largely

as unproven and are yet to be successfully implemented in a large-scale project, while the high cost of current separation technology is claimed to be a stumbling block in taking that forward.

The track record of any one technology has an obvious impact on the ability to finance projects, particularly those reliant on new technologies. If the lenders were prepared to finance a waste project reliant on unproven technology, such financing would not come cheaply and this cost would ultimately be borne by the public sector. Two early waste projects, in Neath-Port Talbot and Dundee, suffered technical difficulties which resulted in the contract being terminated based on contractor default. This type of event is rare in private finance projects, but such events will clearly have had an impact on lenders' confidence in the sector and the technologies used. Over time, lenders' concerns about new technologies may reduce, but perhaps only after the private sector has funded certain technological solutions itself in order to prove their effectiveness. Hence, there is a tendency for the tried and tested technologies to be the preferred bank solutions.

As noted earlier, waste composition and legislative change risk increasing the likelihood of technological obsolescence. These are risks which affect the project during its operational phase. This is a good example of what distinguishes waste projects from many other projects: the risk profile of the project is not so clearly divided into construction and operational phases. In accommodation projects such as schools, the main risk lies within the construction phase; once the school is built, the level of risk is substantially lower. This is not the case in the waste sector, where although the type of risk changes in the operational phase; the level of risk does not diminish to the same extent. This means that the project's risk profile remains high in the operational phase.

Although there is now a solid base of experience in designing waste management and treatment facilities, design and technology risk remain an area where waste deals present a particular risk as compared to hospital or school projects."

Spørgsmålet om indarbejdelse af innovationsforpligtelser i OPP-kontrakter er drøftet med Deloitte. Deloitte mener, at sådanne bestemmelser om innovation er vanskelige at håndtere i en OPP-kontrakt, navnlig hvis der ikke på tidspunktet for kontraktindgåelse er tilstrækkelig kendskab til de teknologier, som kravsspecifikationen afspejler.

Det er på denne baggrund vurderingen, at det ikke er realistisk at etablere et OPP-projekt om sorteringsanlæg, hvis der ikke på tidspunktet for kontraktens indgåelse foreligger en klar kravspecifikation om kendte teknikker, som OPP-leverandøren og dennes finansieringskilder kan forholde sig til.

Endvidere må kravene til OPP-leverandørens innovation og udvikling af sorteringsløsninger være bestemte i deres indhold på en sådan måde, at kravene ikke indregnes som en væsentlig finansieringsrisiko.

Dette udelukker ikke, at OPP-aftalen kan indeholde innovationsforpligtelser, fx:

- et innovationsprogram,
- innovationsforløb i samarbejdsorganet og
- mål for forbedring af sorteringsløsninger, som dog ikke bør have konsekvenser for betalinger mv.

Konkret har der i et af sygehusprojekterne i Danmark (strålecenter på Næstved Sygehus), som er organiseret efter en OPP-model, været indarbejdet et krav om, at den private part skulle finansiere en innovationspulje, som parterne efter forhandling kan anvende til innovation af de tekniske løsninger for så vidt angår strålematerialet.

Fra kommunal side vil bekymringen typisk være, at de innovationsforpligtelser, som OPP-leverandøren og dennes finansieringskilder realistisk kan acceptere, reelt er uforpligtende hensigts-erklæringer.

Det er vurderingen, at løsningen må være, at kontrakten skal udarbejdes ud fra en basisløsning, som tager udgangspunkt i kendte teknologier, som beskrives i kravspecifikationen, og som kan danne grundlag for OPP-leverandørens business case, og at kontrakten suppleres med incitament til innovation. OPP-leverandøren vil i nogen grad have incitament til innovation ved, at OPP-leverandøren vil opnå øget omsætning fra afsætning af genanvendelige materialer. Det er dog ikke realistisk, at dette i sig selv vil kunne fremme den innovation, som kommunale aktører ønsker for sorteringsanlæggene. Incitament kan fx bestå i, at der, hvis der opnås en på forhånd aftalt (defineret) forbedring af sorteringsgraden/-kvaliteten, sker:

- En forlængelse af kontraktperioden.
- En forøgelse af den kommunale parts betaling for de på forhånd aftalte afleverede mængder.

Sådanne innovationsmål kan i princippet også vedrøre gennemførelse af miljømæssige forbedringer både eksplícit eller som et målepunkt i forhold til innovation af de tekniske løsninger.

Denne model for innovation er drøftet med Deloitte, der er enige i, at navnlig en mulighed for forlængelse af kontraktperioden med fx 5-10 år, som følge af opfyldelse af forud fastsatte innovationsmål, kan medvirke til at skabe fornødent incitament for den private part til at arbejde med innovation af sorteringsløsningen i kontraktperioden.

EKSEMPEL PÅ KONTRAKTREGULERING:

x. Innovation

x.1 OPP-leverandøren er i hele kontraktens løbetid forpligtet til at arbejde for den miljømæssigt mest optimale behandling af det afleverede affald, jf. Bilag [...].

x.2 Parterne har som fælles målsætning, at Aftalen kan fremme udvikling af væsentlig bedre løsninger for sortering af affald, og at Sorteringsanlægget kan være et fyrtårn for mekanisk håndtering af genvendeligt affald. Parterne erkender, at målsætningen ikke kan opnås med de teknologier, der i dag er kommercielt anvendelige, og Parterne har derfor i forbindelse med indgåelse af Aftalen fastsat Innovationsprogrammet (Bilag ...) med henblik på opfyldelse af Innovationsmål.

x.3 OPP-leverandøren skal følge Innovationsprogrammet (Bilag ...).

x.4 Parterne har fastsat følgende Innovationsmål:

a. [...], jf. Bilag [...]

- b. [...], jf. Bilag [...]
- c. [...], jf. Bilag [...]
- d. [...], jf. Bilag [...]
- e. [...], jf. Bilag [...]
- f. [...], jf. Bilag [...]

x.4 *OPP-leverandøren skal mindst én gang årligt udarbejde en rapport til Bestiller om status i Innovationsprogrammet (Bilag ...) samt en status for opfyldelse af de fastsatte Innovationsmål. Rapporten forelægges for styregruppen, som kan fremsætte forslag til ændring af Innovationsprogrammet (Bilag ...).*

x.5 *Ændringer af Innovationsprogrammet (Bilag ...) skal godkendes af styregruppen.*

x.6 *Ændringer af Innovationsmål skal godkendes af OPP-leverandøren.*

x.7 *Hvis OPP-leverandøren i løbet af Driftsfasen, dog senest otte år efter Ibrugtagningstidspunktet, dokumenterer at have opfyldt de fastsatte Innovationsmål og en plan for implementering af Innovationsmålene, kan OPP-leverandøren kræve, at Driftsfasen forlænges med [B] år.*

7.8 Håndtering af kommunens offentligretlige ansvar for affald

I de gennemførte interviews og på følgegruppemøder er spørgsmålet om håndtering af kommunernes offentligretlige ansvar for husholdningsaffaldet blevet rejst som en problemstilling, der bør tages højde for i OPP-aftalen.

Efter gældende ret på affaldsområdet har kommunerne det offentligretlige ansvar for håndteringen af det genanvendelige husholdningsaffald, indtil affaldet materialenyttiggøres, eller affaldsfasen ophører. Modsat erhvervsaffaldet er der ikke for husholdningsaffaldet hjemmel til overdragelse af det offentligretlige ansvar. Det betyder, at kommunen fortsat vil have ansvaret for husholdningsaffald leveret til anlægget, som OPP-leverandøren sælger videre til fx en forhandler.

Den offentligretlige forpligtelse for affaldets behandling indebærer en pligt for en kommune til i et vist omfang at føre et tilsyn med, at affaldet håndteres i overensstemmelse med lovgivningen.

Dette er en generel problemstilling, som ikke er unik for OPP-projekter. Kommunerne vil således også fortsat have det offentligretlige ansvar i forbindelse med indgåelse af en kontrakt om afsætning af genanvendeligt husholdningsaffald.

Risikoen ved et større centralt sorteringsanlæg kan dog være forøget, i det omfang der på anlægget sker en sammenblanding af husholdnings- og erhvervsaffald, hvorved der ikke efterfølgende kan foretages en identifikation af husholdningsaffaldet. Denne risiko kan håndteres ved, at kommunen i OPP-kontrakten indarbejder et krav om, at det af kommunen leverede affald behandles for sig selv i sorteringsanlægget – såkaldt batchsortering. Navnlig afhængig af mængden af det affald, kommunen afleverer set i forhold til anlæggets samlede kapacitet, kan dette dog indebære en fordyrelse for kommunen og OPP-leverandøren.

Det foreslås, at risikoen håndteres ved, at OPP-leverandøren forpligtes til at sikre, at de affaldsaftagere, hvortil OPP-leverandøren afsætter affald fra sorteringsanlægget, forpligtes til at håndtere affaldet i overensstemmelse med affaldsdirektivets definition af genanvendelse. OPP-leverandøren indhenter fra de efterfølgende afsætningsled dokumentation (i form af erklæringer) for, at dette opfyldes. Kontrakten vedlægges et bilag med en standarderklæring, hvor der fx kan indarbejdes forpligtelser til at oplyse om aftagere.

Manglende indsendelse af erklæringer indebærer pligt til at betale en bod eller alternativt et nedslag i kommunens betaling. Ved "overtrædelse" af forpligtelsen til håndtering i overensstemmelse med genanvendelsesdefinitionen skal OPP-leverandøren erstatte ethvert tab eller omkostning, som kommunen måtte have som følge heraf. Et sådant krav kan OPP-leverandøren søge dækket af overtrædende aftagere. Denne metode kan selvfølgelig ikke garantere imod misbrug og lignende. Fuld garanti kan formentlig alene opnås ved bankgaranti eller anden sikkerhedsstillelse, hvilket i de fleste tilfælde formentlig vil være en løsning, der vil være for dyr og dermed ikke realistisk for den kommunale part.

EKSEMPEL PÅ KONTRAKTREGULERING:

x. Krav til håndtering af affald afsat fra Sorteringsanlægget

- x.1 *OPP-leverandøren er forpligtet til at sikre, at affald, der afsættes fra Sorteringsanlægget, håndteres i overensstemmelse med definitionen af "genanvendelse" i art. 3, nr. 17, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald (Affaldsdirektivet), så længe de afsatte materialer fortsat har karakter af affald, jf. art. 3, nr. 1, i Affaldsdirektivet.*
- x.2 *OPP-leverandøren indsender én gang årligt til Bestiller en erklæring underskrevet af de tegningsberettigede om, at OPP-leverandøren overholder kravet i punkt [1], første gang senest den [dato]. Skabelon for erklæringen fremgår af bilag [...].*
- x.3 *OPP-leverandøren er forpligtet til at sikre, at aftagere af affald fra Sorteringsanlægget og disses aftagere forpligtes til at håndtere affaldet i overensstemmelse med punkt [1]. Aftagere skal forpligtes til at indsende erklæringer, jf. punkt [2], som OPP-leverandøren videresender til Bestiller.*
- x.4 *Ved manglende indsendelse af erklæringer efter punkt [2] og [3] skal OPP-leverandøren inden 10 dage efter fremsendt påkrav betale en bod til udbyder på kr. [...].*
- x.5 *Ved manglende overholdelse af punkt [1] eller begrundet mistanke herom skal OPP-leverandøren erstatte ethvert tab og/eller omkostning, som Bestiller måtte lide/afholde som følge af den manglende overholdelse.*

Bilag 1: Interviewguide

Interviewguide

Standardkontrakt efter OPP-modellen for udbud af automatiske sorteringsanlæg

Miljøstyrelsen har igangsat et projekt, der skal skabe oversigt over de udfordringer og risici, som kommuner og kommunale affaldsselskaber ser ved anvendelse af OPP til etablering af automatiske sorteringsanlæg. Oversigten skal anvendes til udarbejdelse af en kommenteret standardkontrakt, der - så vidt muligt - anviser løsninger på disse risici. Bech-Bruun og Affaldskontoret varetager projektet, som skal være afrapporteret d. 15. december 2015.

For at skabe det nødvendige overblik gennemføres 20 interviews, som enten individuelle interviews eller som gruppeinterviews. I alle tilfælde tages udgangspunkt i denne interviewguide, hvor der indledes med en overordnet vurdering af de risici og udfordringer, som kommunen/affaldsselskabet ser ved OPP og derefter går mere i detaljen med de enkelte risici og muligheder for at håndtere disse.

Emnet er OPP-samarbejder omkring store automatiske sorteringsanlæg for de tørre fraktioner, som kan håndtere de tørre fraktioner fra både husholdninger og virksomheder, jf. Miljøstyrelsens fyrtårnsprojekt.

Ved OPP forstås i dette projekt en kommunes/et kommunalt fællesskabs udbud af én samlet kontrakt omfattende opførelse, finansiering, drift og vedligeholdelse af et sorteringsanlæg i en længerevarende periode. En kort introduktion til OPP-modellen er vedlagt som bilag til bilag 1.

Miljøstyrelsens projekt vedrører således ikke

- samarbejde med private gennem et fællesjet selskab (OP A/S) og
- offentligt privat partnerskab med offentlig finansiering (OPP med offentlig finansiering).

Projektet fokuserer på OPP, fordi et forholdsvis langvarigt og tæt partnerskab antages at være forudsætningen for, at anlæggene kan realiseres. I det omfang OPP-modellen indeholder elementer, der ikke vurderes at være nødvendige for at realisere de ønskede sorteringsanlæg, vil modellen blive tilpasset i retning af mere almindelige leverandørforhold. Det forudsættes, at anlæggene også skal håndtere genanvendeligt erhvervsaffald, hvorfor finansieringen ikke kan være kommunal.

1. Indledende spørgsmål

Hvad er jeres strategier vedr. genanvendelse af de tørre fraktioner: papir, pap, plast, glas og metal vedr.?

- Sortering i hvilke fraktioner?
- Samarbejde med andre kommuner/affaldsselskaber?
- Lokal sortering og afsætning/udbud af sorteringsopgaven?
- Bygge/eje eller udbyde bygning af sorteringsanlæg?
- Andet?

Hvad er de vigtigste formål med jeres valgte strategi?

Hvad er din egen rolle i beslutningsprocessen omkring valg af løsninger og samarbejder?

2. Begrundelse for valgt løsning

Hvad er jeres begrundelse for den valgte løsning? Hvad var jeres overvejelser vedr.

- Mængder til genanvendelse?
- Økonomi?
- Kvalitet i genanvendelsen, kontrol og dokumentation?
- Ændringer i rammevilkår, teknologiudvikling og politiske krav?
- Samarbejde på tværs mellem flere kommuner (og dermed sikre større mængder)?

- Andet

Hvordan har jeres beslutningsproces været i forhold til den valgte løsning?

- Hvis I har, hvilke forhold har indgået i jeres overvejelser?
- Har I overvejet forskellige former for offentlig/privat samarbejde?
- Har I overvejet/vurderet, om OPP var en relevant mulighed?

3. Identificering af de vigtigste udfordringer, som skal håndteres i OPP

Hvis I skulle udbyde bygning og drift af et sorteringsanlæg i OPP-regi, hvilke udfordringer, skal i så fald håndteres?

Manglende indflydelse

Fremtidige ændringer i rammevilkår

Usikkerhed om affaldsmængder

Manglende sikkerhed for sortering og afsætning (kvalitet og mængder)

Omkostningsudvikling

Dyrere løsning end kommunal finansiering

Transaktionsomkostninger

Andet?

4. Hvis I skulle indgå i OPP, hvilke kontraktmner anser i som særligt udfordrende?

Prioriter blandt følgende kontraktmner vigtigheden fra 1-5 (1 er mest udfordrende) med afkrydsning.

Kontraktmner	1	2	3	4	5
Kontraktens løbetid					
Fleksibilitet til tilpasninger ved nye politiske mål eller ændret lovgivning					
Risikofordeling ml. kommune og leverandør					
Kvalitet af sorteringen og den videre genanvendelse – kommunens ansvar for affald					
Prisfastsættelsen for sorteringsopgaven					
Incitamenter til løbende økonomisk effektivisering af driften af anlægget					
Incitamenter til løbende miljømæssige forbedringer					
Politisk indflydelse samt høj transparens og åbenhed i anlægs- og driftsfasen					
Adgang for kommunen til at oparbejde viden gennem projektet					
Kommunens forpligtelser ved kontraktens udløb/ophævelse/leverandørs insolvens – evt. overtagelse af anlæg mv.					

Andre vigtige udfordringer

Ved de højst prioriterede, underbyg jeres overvejelser og foreslå gerne løsninger

Bilag til interviewguide

Offentligt-privat partnerskab - OPP

Et offentligt-privat partnerskab (OPP) er en form for samarbejde mellem det offentlige og private parter, som er kendetegnet ved at projektering, etablering, drift og vedligeholdelse er samlet i én kontrakt mellem en offentlig udbyder og en privat leverandør. Ofte indgår finansieringen af projektet også. I dette projekt er det forudsat, at projektet finansieres af den private leverandør.

I et OPP varetager den private virksomhed anlægsarbejdet og den efterfølgende drift og vedligeholdelse af et helt eller delvist offentligt anlæg. Som oftest vil der være tale om nyanlæg. Længden af en OPP-kontrakt vil normalt være 20-30 år med mulighed for enten den offentlige eller private part til at overtage anlægget ved kontraktens ophør.

En OPP-kontrakt indeholder typisk mekanismer for et tættere samarbejde mellem den offentlige og private part, end hvad almindeligt er ved et udbud af en entreprise- eller driftsopgave.

Den offentlige parts betaling for den private parts finansiering af anlægsopgaven samt den løbende drift og vedligeholdelse af anlægget strækkes ud over hele kontraktperioden, hvorved der opnås et klart incitament for den private part til at sikre kontraktmæssig levering i hele aftaleperioden.

OPP i forhold til større centrale sorteringsanlæg indebærer således, at sorteringsanlægget etableres (ejes), finansieres og drives af en privat virksomhed på grundlag af et udbud gennemført af den ordregivende myndighed (en eller flere kommuner eller kommunale fællesskaber).

Et OPP adskiller sig fra et scenarium, hvor en kommune foretager en traditionel udlicitering af sorteringsopgaven, ved at den udbydende kommune og/eller kommunale fællesskab i større eller mindre udstrækning opstiller funktionskrav til sorteringsanlæggets kapacitet mv.

Samtidig vil den kommunale part forpligte sig til at levere det indsamlede affald til OPP-leverandørens sorteringsanlæg.

Det fremgår af bekendtgørelse nr. 1179 af 4. oktober 2013 om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri, at overvejelser om offentlige-private partnerskaber (OPP) skal indgå i beslutningsprocessen ved kommunale byggerier med en entreprisensum på over 20 mio. kr.

Bilag 2: Projektets følgegruppe

Jørgen Chris Madsen, Vejle Kommune

Kim Røgen, Københavns Kommune,

Per Brask, ARC

Jens Kernn, HCS

Jeanett Vikkelsøe, Marius Pedersen A/S

Hans Bloch, NOMI4S

Anders Christiansen, KL

Niels Remtoft/Nana Winkler, Dansk Affaldsforening

Marianne Munch Jensen, ARI

Johanna Josefsdottir Jeppesen, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Guri Weihe, KommuneKredit

Jette Moldrup, KommuneKredit

Tinus Bang Christensen, Deloitte

Rikke Danielsen/Dan Flou Hjort, Deloitte

Samt deltagere i projektgruppen

Søren Freil, Miljøstyrelsen

Mikkel Clausen, Miljøstyrelsen

Jette Sørensen, Energistyrelsen

Og rådgivere

Johan Weihe, Bech-Bruun

Frederik Østergaard Kristiansen, Bech-Bruun

Jacob Brandt, Bech-Bruun

Nicolai Als, Bech-Bruun

Hanne Johnsen, Affaldskontoret

Henning Jørgensen, Affaldskontoret

Bilag 3: Gennemførte interviews

Indledende interviews med deltagelse af Affaldskontoret og Bech Bruun

28. oktober	Vejle Kommune	Jørgen Chris Madsen
3. november	ARC	John Thesmer, Helena Nielsen
3. november	København	Merete Kristoffersen, Susanne Lindeneg

Opfølgende interviews ved Affaldskontoret

Individuelle interviews

30. oktober	Aalborg Kommune	Carsten Iversen, Dorthe Ladefoged
5. november	Aarhus Kommune	Bjarne Munk Jensen
6. november	Vestforbrænding	Peter Basland, Yvonne Amskov, Kirsten Bojsen
9. november	Dansk Affald	Bjørn Stender
23. november	KaraNoveren	Thorkild Jørgensen

Grubeinterview

2. november	Odense	Thomas Jørgensen
	Esbjerg	Susanne Poulsen
	Herning	Bjarne Kallesøe
	Randers	Jørgen Niemann

Grubeinterview

12. november	NOM14S	Carsten Zar Hansen
	RenoSyd	Sune Dowler Nygaard
	Affaldplus	Nils Olsen
	Østdeponi	Mogens Thude

Telefoninterviews

13. november	Hvidovre Kommune	Bettina Ladegaard
13. november	Reno Nord	Thomas Lyngholm
17. november	Vand og Affald, Svendborg	Ole Øgelund
17. november	Halsnæs Forsyning	Jens Peter Nørgaard

Bilag 4: Kvalitet af input og output

Nogle af de elementer, der har stor betydning i forhold til en OPP-kontrakt om sortering af de tørre fraktioner, er graden af sikkerhed for genanvendelsen af affaldet (output). Omvendt må kvaliteten af det affald, der skal sorteres på, anses som et vigtigt parameter for den private ejer af anlægget (input). Som nævnt er det forhold, der kan ændres over tid, hvorfor det også har stor betydning, at den offentlige og private kontrakt-haver har samarbejdsfunktioner, hvor man er forpligtet til hhv.

- løbende at kunne håndtere nye fraktioner og kvaliteter, efterhånden som de kommunale ordninger udvikles (den private part), og
- løbende at sikre de bedste sorteringskvaliteter, så anlægget har de bedste muligheder for at sortere efterfølgende (den kommunale part).

Input-krav

En meget vigtig forudsætning for, at der kan sættes konkrete kvalitetskrav til outputtet, er, at kvaliteten og materialesammensætningen af det leverede affald er kendt og så vidt muligt fastholdes i kontraktperioden, samt at ændringer heraf håndteres i kontrakten.

Sorteringsanlægget forudsættes i princippet at kunne håndtere og sortere på blandinger af alle de tørre fraktioner, men det kan være relevant for anlægget at kunne modtage forskellige blandinger/kvaliteter af affaldet, hvis anlægget skal kunne håndtere forskellige kommunale strategier på området.

Inputtet kan beskrives med følgende kategorier:

- De sorteringskriterier som husholdningerne sorterer efter.
- Materialesammensætning af det indsamlede affald.

Det kan også have betydning, hvordan kommunerne har tænkt sig at indsamle affaldet. Det kan f.eks. have en betydning for kvaliteten, om affaldet indsamles i enkeltbeholdere eller i dobbeltbeholdere, hvor der er en vis risiko for, at affald fra de to rum i beholderen kan forurene hinanden.

Sorteringskriterier

Sorteringskriterier besluttet af den enkelte kommune og formidles til borgerne. Et eksempel er de sorteringskriterier, som anvendes ved Duoflex-ordningen – her i to blandinger:

- Papir, pap og plastfolier.
- Plast-, glas- og metalemballager.

Materialesammensætning

Med konkrete krav til kvaliteten af output skal materialesammensætningen af input kendes, og det sikres typisk ved sorteringsanalyser af prøvelæs af affaldet. Ved afsætningskontrakter til sorteringsanlæg for f.eks. plast er det almindeligt, at anlægget først skal modtage og analysere et prøvelæs, før der indgås kontrakt. Her beskrives, hvilke materialer affaldet består af, inklusive fejlsorteringer. På den baggrund kan anlægget vurdere, hvilke kvaliteter som affaldet vil kunne udsorteres i.

Da husstandsindsamlet affald kan variere meget i kvalitet, vil det være nødvendigt med en beskrivelse i kontrakten af, hvor meget kvaliteten må variere, samt i hvilke tilfælde anlægget kan afvise eller kræve betaling for ekstraskortering. Og endelig kan der være behov for en beskrivelse af, hvilke affaldstyper der er uønskede – f.eks. farligt affald (elskrot, batterier etc.) eller affald, som anlægget ikke kan håndtere (f.eks. sort plast og videobånd).

Output-krav

I forhold til kontrakt om output er den nemme løsning at forudsætte, at markedet sikrer genanvendelsen. Med gode priser for udsorterede genanvendelige materialer, vil høj genanvendelse give den bedste økonomi for sorteringsanlægget. Men for de dårligere kvaliteter kan afsætning til f.eks. energiuudnyttelse være mere økonomisk end en genanvendelsesløsning.

Derfor bør der stilles krav om, hvor meget og hvilken grad af genanvendelse, som det leverede affald skal udsorteres til, hvis den offentlige part ønsker større sikkerhed for genanvendelsen, end markedet kan medføre.

Den type krav kan findes ved sorteringskontrakter for emballageaffald fra producentansvarsordninger, hvor det opgøres, hvor stor en andel der skal afsættes til genanvendelse. Der er ligeledes udviklet standarder for de udsorterede materialetyper, som kan anvendes til beskrivelsen af de udsorterede materialer i regi af Der Grüne Punkt¹.

Det vil derfor være muligt at stille krav til genanvendelse af det udsorterede affald – primært ved at stille krav til den andel af affald der udsorteres i så gode kvaliteter, at det kan afsættes til direkte oparbejdning – og dermed sikkerhed for en høj grad af genanvendelse. Noget af det udsorterede kan være af en lavere kvalitet (som også findes i de tyske standarder), som enten genanvendes i lavkvalitetsprodukter eller afsættes til yderligere sortering.

Desuden kan der stilles krav om en løbende dokumentation for ikke alene den generelle grad af genanvendelse, men også for hvilke kvaliteter, der udsorteres på anlægget. Denne dokumentation kan anvendes til både løbende kontrol af kontraktkrav og udvikling af anlægget i øvrigt.

Endelig skal der i kontrakten tages højde for, at det kommunale affald skal sorteres for sig selv, hvilket kan fordyre sorteringsprocessen – alt afhængig af den samlede mængde. Alternativt, hvis affaldet blandes med andet (f.eks. erhvervsaffald), kan der aftales batch-sorteringer med jævne mellemrum til at kontrollere kvaliteten af outputtet.

Genforhandling/varierende priser

Da priserne for dele af de genanvendelige materialer kan variere meget og ligeledes muligheden for at afsætte materialet, kan det være relevant med en åbning for genforhandling, hvis det er helt umuligt at sikre økonomien ved f.eks. prisdyk på markedet eller afsætningsvanskeligheder. F.eks. er det pt. meget vanskeligt at finde afsætning for såkaldt mixed plastics – dvs. de lavere kvaliteter af plastaffaldet.

En anden mulighed er, at den faste pris ved sortering alene går til selve sorteringen, mens indtægter/omkostninger ved afsætning afregnes ved siden af til gældende priser på markedet. Dette anvendes ved nogle sorteringskontrakter om det tørre affald i Jylland. Det gør usikkerheden mindre for sorteringsanlægget, men der vil dermed også være færre incitamenter for anlægget til at sortere op i de kvaliteter, der giver de bedste priser.

¹ <http://www.gruener-punkt.de/en/download.html>

Standardkontrakt efter OPP-modellen for udbud af automatiske sorteringsanlæg

Rapporten giver en oversigt over de udfordringer og risici, som kommuner og affaldsselskaber ser ved anvendelse af offentligt-privat partnerskab (OPP) til udbud af automatiske sorteringsanlæg for de tørre fraktioner (papir, pap, glas, plast og metal). Projektet udmøntes i forslag til aftalebestemmelser, som søger at håndtere de risici og udfordringer kommuner og affaldsselskaber har peget på.

Rapporten er udarbejdet som en del af Miljøstyrelsens partnerskab for automatiske sorteringsanlæg.



**Miljø- og
Fødevareministeriet**
Miljøstyrelsen

Strandgade 29
1401 København K
Tlf.: (+45) 72 54 40 00

www.mst.dk