

Referat

Udvalget for Teknik og Miljø
Møde 22-05-2006
Møde 05
Møde 05

Sag nr. 1 - Letbanen Lyngby-Glostrup. Resultaterne af OPP-finansieringsundersøgelsen

RESUME

I forlængelse af tidligere undersøgelser og mødesager fremlægger Teknisk Forvaltning nu resultatet af den supplerende finansieringsanalyse af en letbane mellem Lundtofte og Glostrup. I analysen er der foretaget en sammenligning mellem et basialternativ – en traditionel finansiering – og en OPP-model (offentlig privat partnerskab). Analysen bygger på de samme forudsætninger om kommunal finansiering og eventuel statslig medfinansiering, som har været anvendt i de nuværende og kommende metroetaper.

Det er Teknisk Forvaltnings vurdering, at den supplerende analyse giver et realistisk billede af mulige finansieringsmodeller. Undersøgelsens resultater fremlægges til orientering.

REDEGØRELSE

Baggrund

Siden 1997 har amtet været med til at undersøge, hvordan et moderne trafiksystem langs Ring 3 kan bygges. I dag ligger der to store undersøgelser: Korridorrapport 1 fra 2001 (udarbejdet af COWI for Københavns Amt, HUR og Trafikministeriet) og Korridorrapport 2 fra 2003 (udarbejdet af COWI for Københavns Amt og HUR og med Trafikministeriet som bisidder).

I trafikaftalen den 5. november 2003, der blev indgået mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Kristendemokraterne, blev der afsat en pulje til medfinansiering af forundersøgelser af offentlig-private partnerskabsmodeller (OPP). I forliget peges konkret på ringbanen Lyngby-Glostrup (Korridorprojektet) som et af de projekter, der kan undersøges med henblik på eventuelt at blive organiseret som et OPP.

Offentlig-privat partnerskab

OPP er en metode til udbud af offentlige opgaver hvor design, byggeri, drift, vedligehold og finansiering udbydes som en samlet serviceydelse for en periode (typisk 20-30 år), hvorefter infrastrukturen leveres tilbage til det offentlige.

Hovedprincippet bag OPP-projekter er, at den private og den offentlige part deles om de risici, der er knyttet til projektet, således at hver risiko håndteres af den part, der kan gøre det bedst og billigst. Der er stadig kun to mulige kilder til beta-ling af investeringer, drift og vedligehold – det er brugerne og skatteyderne. OPP er således ikke en magisk opskrift til skabelse af finansielle ressourcer.

Internationale erfaringer har imidlertid vist, at OPP kan give både besparelser og mere sikre budgetter gennem incitamentet til at tænke totaløkonomisk og innovativt samt give en styrket fokus på effektivitet.

OPP-undersøgelsen

I 2004-2005 gennemførte amtet og Transport- og Energiministeriet en OPP-egnethedsundersøgelse. I undersøgelsen indgik a) en markedsundersøgelse blandt såvel danske som internationale entreprenører, driftsoperatører, producenter af togsæt og finansieringskilder, b) en sammenligning mellem et traditionelt udført projekt og et projekt organiseret som et OPP-projekt, samt c) en undersøgelse af økonomi og finansieringsmodeller.

Analysen viste bl.a., at Korridorprojektet er velegnet til at gennemføre som OPP, og at der er mange succesfulde søsterprojekter i Europa, som man kan hente relevante erfaringer fra. Men det blev også understreget fra markedets aktører, at der skal være basis for at drive en sund forretning, hvilket betyder, at anlægsinvesteringen helt overvejende skal betales af det offentlige – enten gennem en offentlig investering i anlægsfasen eller gennem årlige tilskud i driftsfasen.

De økonomiske beregninger blev baseret på Erhvervs- og Byggestyrelsens vurderingsværktøj for OPP-projekter (komparatoren) – at netop dette værktøj blev anvendt til sammenligning mellem et traditionelt udført projekt og et OPP-projekt, var en del af aftalen med Transport- og Energiministeriet.

Imidlertid viste analysen, at den anvendte komparatormodel var behæftet med en

række uhensigtsmæssigheder, som gjorde, at resultatet ikke blev optimalt, og amtets rådgivere anbefalede derfor, at analysen blev suppleret med yderligere økonomiske beregninger.

Udvidet risiko- og finansieringsanalyse

Analysen blev derfor i vinteren 2005/2006 udvidet og suppleret. Datagrundlagets forudsætninger om økonomi og risiko blev revideret af amtets rådgivere, der anvendte eget vurderingsværktøj. Dette værktøj er fri for de regne- og metodefejl, som komparatoren er behæftet med, og det tillader samtidig en mere nuanceret belysning af projektets finansielle opbygning.

Analysen bygger på de samme forudsætninger om kommunal finansiering og eventuel statslig medfinansiering, som der har været anvendt i de nuværende og kommende metroetaper.

I analysen er der foretaget en sammenligning mellem et basisalternativ – en traditionel finansiering – og en OPP-model, hvor OPP-selskabet står for hele finansieringen af anlægget gennem hele kontraktens løbetid.

I basisalternativet finansierer de kommunale projektdeltagere ud fra en fastlagt fordelingsnøgle hver deres andel af projektets udgifter og indtægter eksempelvis gennem lånoptagelse i Kommunekredit, private pengeinstitutter eller af "frie midler". Driftsfasen forventes at give et lille overskud af letbanens primære drift – dvs. før forrentning og afdrag af selve investeringen. Basisalternativet vil således være karakteriseret ved lave finansieringsomkostninger, men det rummer samtidig en betydelig økonomisk risiko for den offentlige part.

I OPP-udførelsen står OPP-selskabet for hele kapitalfremskaffelsen og betalingen for anlægget, og drifts- og vedligeholdelsesydelsen sker over en 30-årig driftsperiode med lige store årlige beløb. OPP-selskabet har betydeligt højere reale finansieringsomkostninger, end det er tilfældet ved den kommunale lånoptagelse i basisalternativet. Konsekvensen heraf er at indskuddet af aktiekapital og de meget store lån, der skal optages for at finansiere selve letbanen, kommer til at fungere som en dyr finansiering, som så skal opvejes af OPP-selskabets højere effektivitet i anlægs-, drifts- og vedligeholdelsesopgaverne.

En af undersøgelsens konklusioner er, at den rene OPP-model, hvor OPP-selskabet står for hele finansieringen ikke virker som en brugbar model i denne konkrete sammenhæng på grund af den dyre finansiering, som mere end opvejer de skønnede effektiviseringsgevinster.

En model tilpasset letbanen Lyngby-Glostrup

I analysen opstilles en model, som er optimeret i forhold til Lyngby-Glostrup-banen. Den adskiller sig fra den traditionelle OPP-model ved at den offentlige part køber OPP-selskabet, når selskabet har anlagt letbanen og efterfølgende iværksat en succesfuld drift af banen. Drift og vedligehold af letbanen vil fortsat være outsourcet.

Det væsentlige i modellen er, at det fortsat er OPP-selskabet, som finansierer og bærer risikoen for letbanen i den risikable anlægs- og ibrugtagningsfase. I driftsfasen er risikoen vurderet markant lavere, og det økonomiske potentiale ved at lade OPP-selskabet stå for denne del, er derfor helt ubetydeligt i forhold til den finansielle besparelse, der kan opnås ved en offentlig overtagelse og refinansiering af OPP-selskabet.

De årlige kommunale bidrag er i analysen dels beregnet under antagelse af, at de kommunale deltagere finansierer hele letbanen, dels at staten yder en medfinansiering på ca. 40 % svarende til den statslige andel i de nuværende og kommende metroetaper. I en indledende fase synes en fordelingsnøgle baseret på kommunernes nærhed til banen samt deres befolkningstal at kunne fungere som grundlag for en fordelingsnøgle.

I den viste model er totaløkonomien opgjort til 2,815 mia. kr. ved et budgetsikkerhedsniveau på 50 %. Hvor stort det årlige kommunale bidrag vil være, afhænger af den valgte fordelingsnøgle. Som eksempel kan nævnes, at en kommune med ca. 28.000 indbyggere skal bidrage med 14,7 mio. kr. ved en statslig medfinansiering på 0 %, og 8,8 mio. kr. ved en statslig medfinansiering på 40 % - såfremt der afdrages fra projektstart, dvs. over en 37-årig periode.

Kommunal medfinansiering og supplerende indtægter

Uanset om letbanen etableres som et traditionelt offentligt projekt eller som et OPP, så skal der fastlægges principper for den kommunale medfinansiering af letbanen. I basisalternativet vil der være behov for at opstille en fordelingsnøgle for den til projektets gennemførelse nødvendige lånoptagelse, mens der i OPP-alternativet vil være behov for at foretage en fordeling af OPP-betalingen, som skal betales løbende i hele projektets løbetid.

Mulighederne for at skaffe supplerende finansiering til letbanen – f.eks. i form af indtægter fra grundsalg, stigende indtægter fra grundskyld og dækningsafgifter

gennem stigende jordpriser mv. er oplagte kilder til at skaffe supplerende finansiering for de deltagende kommuner.

Regionplan 2005 rummer da også en række muligheder for at udnytte byggemuligheder i form af byfortætning mv. langs Ring 3. HUR har netop igangsat en analyse i samarbejde med Gladsaxe Kommune, og som med udgangspunkt i et kon-kret område i Gladsaxe vil føre til en vurdering af en række relevante aspekter.

Mulighederne skal imidlertid belyses grundigere, herunder ikke mindst betydningen af skattestoppet og den mellemkommunale udligningsordning, som helt eller delvist kan neutralisere de potentielle gevinster.

Med henblik på at give de kommunale deltagere maksimale incitamenter til at realisere det udviklingspotentiale, der måtte være og dermed medvirke til at sikre det bedst mulige passagergrundlag for letbanen, anbefales det umiddelbart ikke at inddrage de potentielle effekter i den fælles finansiering, men lade det være op til den enkelte kommune at realisere disse gevinster, som et supplement til det lånefinansierede bidrag, der uagtet den supplerende finansiering, forudsættes afdraget i en fast takt.

Teknisk Forvaltnings vurdering

Det er Forvaltningens vurdering, at de to undersøgelser: OPP-egnedhedsundersøgelsen i samarbejde med Transport- og Energiministeriet samt i særdeleshed de supplerende økonomiske beregninger tegner et realistisk billede af, hvordan en letbane kunne finansieres enten i en traditionel offentlig udførelse eller som et optimeret offentligt privat partnerskab (OPP) med eller uden statslig medfinansiering.

SAGEN AFGØRES AF

Amtsrådet

INDSTILLING

Teknisk Forvaltning indstiller,

1. at orienteringen om den supplerende OPP-undersøgelse tages til efterretning.

UDVALGETS BESLUTNING

Anbefales, at undersøgelsen tages til efterretning, og at forvaltningen opfordres til at arbejde videre med sagen.

ØKONOMIUDVALGETS BESLUTNING

AMTSRÅDETS BESLUTNING

Bilagsfortegnelse:

1. Koordiorprojektet – udvidede analyse af finansiering og risiko

Sagsnr:

Arkiv: