

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om offentlige/private partnerskaber med henblik på transeuropæiske transportnetprojekter«

(98/C 129/14)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 16. september 1997 under henvisning til EF-traktatens artikel 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Transport og Kommunikation, som udpegede Lars Olof Kritz til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. februar 1998.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 352. plenarforsamling af 25. og 26. februar 1998, mødet den 25. februar 1998, følgende udtalelse med 76 stemmer for og 1 imod.

1. Baggrund

1.1. En af hovedkonklusionerne i Kommissionens hvidbog »Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse«, som blev offentliggjort i december 1993, var, at man skulle gøre en indsats for at få den private sektor inddraget i finansiering og gennemførelse af projekter i tilknytning til de transeuropæiske net (TEN). På den måde ville man sætte skub i disse investeringer og gøre dem mere effektive.

1.2. På Det Europæiske Råds møde i Essen i 1994 blev det besluttet at give 14 store TEN-projekter topprioritet. Dette skete i forlængelse af et forslag stillet af en arbejdsgruppe på højt niveau bestående af personlige repræsentanter for stats- og regeringscheferne under ledelse af Kommissionens daværende næstformand Henning Christophersen.

1.3. De samlede investeringsomkostninger til de 14 prioriterede TEN-projekter, som Christophersen-gruppen udpegede i 1994, blev dengang anslået til 94 mia. ecu, hvoraf 40-45 mia. ecu skulle investeres i perioden 1995-1999. Ifølge nye beregninger sidst i 1995 ville de samlede investeringsomkostninger andrage ca. 99 mia. ecu.

1.4. Ifølge 1996-udgaven af Kommissionens årlige TEN-rapport er flere af de største topprioriterede projekter (navnlig i jernbanesektoren) forsinkede, og det er tvivlsomt, om man endog tilnærmelsesvis vil komme op på de forventede investeringer på 40-45 mia. ecu til de 14 projekter frem til år 1999.

1.5. Der er to hovedårsager til den forsinkede gennemførelse af flere af de prioriterede projekter. For det første er der sket et generelt fald i de offentlige infrastrukturinvesteringer inden for de sidste fem år, eftersom det har været nødvendigt at nedbringe underskuddet på de offentlige budgetter. For det andet har det været vanskeligere end forudset at sætte gang i de prioriterede projekter ved hjælp af offentlig/private

partnerskabsordninger (OPP). I visse tilfælde er der desuden opstået administrative, juridiske og politiske hindringer, men de væsentligste årsager til forsinkelserne er af finansiel karakter.

2. Den højtstående gruppes rapport (maj 1997)

2.1. Den Højtstående Gruppe om Offentlige/Private Partnerskaber med henblik på Finansiering af Transportprojekter som Led i Transeuropæiske Net blev oprettet i september 1996 på kommissær Neil Kinnocks initiativ og med tilslutning fra Rådet (transport). Denne gruppe, der havde kommissær Kinnock selv som formand, bestod af personlige repræsentanter for de 15 transportministre i EU samt repræsentanter for byggesektoren, banksektoren, transportmaterielsektoren og transportoperatørerne. Gruppens rapport blev offentliggjort i maj 1997 og omfattede et resumé af rapporterne fra de fem undergrupper, som Kinnock-gruppen havde nedsat.

2.2. Den højtstående gruppe skulle se på, hvordan offentlige/private partnerskaber (OPP'er) kan bidrage til at fremskynde etableringen af det transeuropæiske transportnet, der er af afgørende betydning for Europas konkurrenceevne og vækst.

2.3. I rapporten understreges det, at hensigten med OPP'er ikke kun er at finde supplerende finansieringskilder i tider med stramme offentlige budgetter. Det er også vigtigt at forbedre et givet projekts finansieringsmæssige bæredygtighed ved at kombinere den kunnen, der er til stede i henholdsvis den offentlige og den private sektor, nemlig den offentlige sektors erfaring med infrastrukturstyring og den private sektors iværksætterånd og færdigheder mht. at skabe fortjeneste og finde finansieringskilder.

2.4. En OPP er et partnerskab mellem på den ene side offentlige myndigheder og organer, på den anden side juridiske personer, der er underlagt civilretten. Dette partnerskab danner rammen om udformning, projektering, bygning, finansiering og/eller drift af et infrastruktural

turprojekt. Det er dog uhensigtsmæssigt at lægge en streng definition ned over OPP'erne, da de udformes efter de enkelte projekters krav og karakteristika og den måde, hvorpå de offentlige myndigheder ønsker at inddrage den private sektor i de forskellige projektfaser.

2.5. Med et økonomisk bæredygtigt projekt forstås et projekt, der socioøkonomisk er til gavn for samfundet. Med et finansieringsmæssigt bæredygtigt projekt menes et projekt, der kaster tilstrækkeligt meget af sig til at dække omkostningerne og samtidig giver investorerne et rimeligt udbytte. I rapporten understreges det, at det centrale problem i forbindelse med OPP'er i højere grad er mangel på offentlig kapital til subventionering af økonomisk — men ikke finansieringsmæssigt — bæredygtige projekter, end det er manglende offentlige eller private lån til finansieringsmæssigt bæredygtige projekter. OPP'er kan være med til at fremme den finansieringsmæssige bæredygtighed.

2.6. Den højtstående gruppes konklusioner og anbefalinger kan sammenfattes under tre overskrifter:

- overordnede konklusioner,
- en OPP-venlig atmosfære,
- udvikling af finansieringsinstrumenter.

2.7. De overordnede konklusioner er følgende:

- a) Det offentlige/private samarbejde bør indledes så tidligt som muligt i hvert enkelt projekts livscyklus, således at den private sektors forretningsmæssige synsvinkel kan komme til udtryk allerede i de indledende planlægningsfaser.
- b) Den offentlige sektor må på et tidligt stadium klart definere formålet med et givet projekt og bør være så fleksibel i sin projektudformning, at der ikke skabes hindringer for bidrag fra den private sektor.
- c) Oprettelsen af ad hoc-projektselskaber er ofte den bedste fremgangsmåde — navnlig for store og grænseoverskridende projekter — hvis man skaber en stabil ramme, inden for hvilken de deltagende parter kan etablere et samarbejde i gensidig tillid. Statuten for den europæiske økonomiske firma-gruppe (EØFG) er et udmærket instrument i de tidlige faser af et projekt, mens den er mindre egnet til de krav, der stilles i bygnings- og driftsfasen.

2.8. I sine anbefalinger vedrørende spørgsmålet om en OPP-venlig atmosfære går den højtstående gruppe ind på regler og procedurer for offentlige kontrakter og på anvendelsen af EU's konkurrenceregler i forbindelse med jernbaneinfrastrukturprojekter. En afklaring ikke

mindst hvad angår anvendelsen af bygge- og anlægsdirektivet og forsyningsdirektivet vil i høj grad kunne virke fremmende på OPP-infrastrukturprojekter. Kommissionen skulle derfor udarbejde specifikke retningslinjer, som kan skabe større klarhed omkring, hvilke procedurer for offentlige kontrakter der skal følges ved tildeling af koncessioner i forbindelse med transportinfrastrukturprojekter.

2.9. Den højtstående gruppe henleder opmærksomheden på, at gældsbyrden og rente- og afdragsniveauet er på deres højeste i et projekts tidlige driftsfase, hvor likviditetsgenereringen er på sit laveste. Gruppen anbefaler derfor efterstående lån og driftslån i indkørfasen for at afbøde de risici, der er forbundet med den usikre likviditetsgenerering.

2.10. Hvad angår udvikling af finansieringsinstrumenter anbefaler gruppen ligeledes større adgang til ansvarlig indskudskapital og især kvasiindskudskapital som et nyt element på EU-niveau, idet en målrettet anvendelse af fællesskabsmidler vil kunne medvirke til oprettelse af en europæisk mezzaninfond. Dette kunne have en vigtig stimulerende virkning for så vidt angår institutionelle investorer og deltagelse i TEN-finansieringen.

3. Kommissionens meddelelse

3.1. Flere af anbefalingerne i den højtstående gruppes rapport lægger op til nøjere overvejelser og handling fra Kommissionens side. Kommissionens meddelelse, der blev offentliggjort i september 1997, opstiller en strategi for, hvordan Kommissionen skal udmønte de anbefalinger, der direkte berører den. Kommissionen opfører desuden en række projekter, som den finder OPP-egnede.

3.2. Offentlige kontrakter

3.2.1. Kommissionen har undersøgt den private sektors betænkeligheder og specifikke dele af EU's regler for offentlige kontrakter for at finde frem til en ramme-lovgivning, der lægger vægt på fleksibilitet, offentlighed, forhandling og udbud. Kommissionen vil snarest fremlægge en meddelelse om offentlige kontrakter, hvori den skitserer retningslinjerne for anvendelsen af lovgivningen om offentlige kontrakter på infrastrukturprojekter.

3.2.2. I denne forbindelse er forholdet og forskellene mellem bygge- og anlægsdirektivet [93/37/EØF⁽¹⁾] og

⁽¹⁾ Rådets direktiv 93/37/EØF af 14. juni 1993 om samordning af fremgangsmåderne med hensyn til indgåelse af offentlige bygge- og anlægskontrakter (EFT L 199 af 9.8.1993 s. 54). ØSU's udtalelse om Kommissionens forslag: EFT C 106 af 27.4.1992 s. 11.

forsyningsdirektivet [93/38/EØF⁽¹⁾] af særlig interesse, eftersom de begge har potentiel betydning for større transportinfrastrukturprojekter. De kommende retningslinjer vil klarlægge, hvilket direktiv der finder anvendelse.

3.2.3. Et andet centralt problem for den private sektor er spørgsmålet om, hvordan man forener en teknisk dialog med beskyttelsen af de bydendes intellektuelle ejendomsret i de indledende planlægningsfaser. Ifølge Kommissionen er det muligt at beskytte innovative tekniske løsninger i planlægningsfasen i medfør af gældende europæisk lovgivning om patenter og mønsterbeskyttelse kombineret med anvendelse af egnede klausuler i udbudsmaterialet. Den samme sikkerhed kan ikke opnås inden for rammerne af en teknisk dialog, som ifølge sin natur er uformel.

3.3. Konkurrencepolitik

3.3.1. En særskilt meddelelse⁽²⁾ om afklaring af de gældende retningslinjer for nye jernbaneinfrastrukturprojekter er blevet fremlagt i forbindelse med den behandlede meddelelse. Kommissionen understreger dog, at der på grund af reglerens komplekse og ofte meget individuelle karakter bør foretages en vurdering fra sag til sag. Det er således tilrådeligt, at der på et tidligt tidspunkt indledes drøftelser med Kommissionens tjenestegrene om konkurrencereglerne anvendelse.

3.4. Udvikling af finansieringsinstrumenter

3.4.1. Efterstående lån har samme prioritet som almindelige banklån, men længere løbetider (20-30 år) og afdragsfri perioder. Et sådant låneinstrument letter amortiseringsbyrden ved at strække amortiseringen over en længere periode. Indkøringslån er lån, der ikke amortiseres, eller rullende kreditter, som dækker et projekts indkøringsfase. Kommissionen opfordrer Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Den Europæiske Investeringsfond (EIF) til i direkte samarbejde med forretningsbankerne, som også yder lån til den type projekter, der er tale om, at yde flere efterstående lån og videreudvikle indkøringslåne.

3.4.2. Mezzaninfinansiering, dvs. ansvarlig lånekapital, supplerer indskudskapitalen og udfylder »hullet« mellem indskudskapital og bankgæld. Ansvarlig lånekapital virker som en stødpude for den ansvarlige indskudskapital og gør det derved lettere at rejse banklån til finansiering af projekter. Kommissionen vil i samråd med EIB og EIF undersøge muligheden for at oprette en

mezzaninfond med henblik på TEN. Denne fond skal være med til at sikre, at de institutionelle investorer deltager i TEN-finansieringen med størstedelen af kaptalen.

3.5. Midler til at skaffe støtte på EU-plan

3.5.1. Kommissionen peger på, at hovedansvaret for infrastrukturudviklingen ligger i medlemsstaterne. Kommissionen kan dog på to måder spille en mere aktiv rolle, nemlig for det første ved at sikre, at den private sektor på et tidligt tidspunkt inddrages i projektudformningen, hvilket navnlig ved grænseoverskridende projekter vil medvirke til at samle nøgleaktørerne, og for det andet ved at sikre, at støtten fra Fællesskabets forskellige instrumenter koordineres.

3.5.2. Kommissionen vil prøve at finde metoder til vurdering af de netmæssige virkninger i forbindelse med TEN-projekterne. Det skønnes, at en evaluering af projektfordelene på europæisk niveau vil gøre det lettere at vurdere budgetniveauet for TEN. Kommissionen vil også undersøge mulighederne for at etablere en samlet europæisk OPP-database om transportinfrastrukturprojekter for at kunne analysere de hidtidige OPP-erfaringer.

3.6. Anvendelse af OPP-modellen: Mulige projekter

3.6.1. Kommissionen har prøvet at finde frem til nogle igangværende TEN-projekter, hvor OPP-modellen med fordel kunne anvendes. Det understreges, at det ikke er meningen at opstille en ny liste over prioriterede projekter, men at finde frem til eventuelle OPP-egne projekter blandt de nuværende prioriterede projekter.

3.6.2. De udpegede projekter er følgende:

- HHT Syd: Madrid-Barcelona-strækningen og Figueras-Perpignan-strækningen,
- PBKAL, den nederlandske strækning,
- Brennertunnel-projektet,
- den nye Berlin-lufthavn,
- Semmeringtunnel-projektet,
- jernbaneforbindelsen mellem Piraeus og Athen.

Det er hensigten, at Kommissionen i forbindelse med disse projekter sammen med EIB og EIF skal gøre en særlig indsats for at hjælpe medlemsstaterne, således at disse snarest kan nå til enighed om OPP-strukturer og -finansiering.

4. Generelle bemærkninger

4.1. Det Økonomiske og Sociale Udvalg har i et antal tidligere udtalelser betonet vigtigheden af, at TEN-

⁽¹⁾ Rådets direktiv 93/38/EØF af 14. juni 1993 om samordning af fremgangsmåderne ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation (EFT L 199 af 9.8.1993, s. 84). ØSU's udtalelse om Kommissionens forslag: EFT C 106 af 27.4.1992 s. 6.

⁽²⁾ Afklaring af Kommissionens henstillinger om anvendelsen af konkurrencereglerne på nye transportinfrastrukturprojekter (EFT C 298 af 30.9.1997, s. 5).

projekterne føres ud i livet for at sikre gennemførelsen af det indre marked, styrke konkurrenceevnen samt skabe økonomisk vækst og økonomisk og social samhørighed.

4.2. De foreløbige fremskridt i udviklingen af TEN-projekterne er sket langsommere end forventet på grund af vedholdende finansieringsproblemer, der i høj grad hænger sammen med stramme offentlige budgetter, men som også skyldes, at OPP-modellen har været anvendt mindre end forudset i forbindelse med TEN-projekterne.

4.3. På baggrund heraf hilser ØSU såvel rapporten fra den højtstående gruppe som Kommissionens meddelelse velkommen. Disse to indlæg udgør og bør opfattes som en helhed. ØSU finder det navnlig positivt, at Kommissionen på så kort tid har taget stilling til den højtstående gruppes anbefalinger vedrørende Kommissionens indsats.

4.4. Den 9. oktober 1997 havde Rådet (transport) en lang debat om Kommissionens meddelelse, og man enedes om en række konklusioner vedrørende OPP'ers rolle i forbindelse med TEN-projekter. ØSU noterer med tilfredshed, at Rådet i sine konstruktive og fornuftige konklusioner stiller sig bag OPP-modellen.

4.5. Traditionelt har den enkelte stat ført infrastrukturprojekter ud i livet, når der har været socioøkonomiske fordele forbundet med det, og når der har været budgetmæssige midler (dvs. penge) til planlægning, bygning og vedligeholdelse af sådanne projekter. Private har normalt været inddraget som entreprenører og hovedsagelig i bygningsfasen.

4.6. Større privat deltagelse i store transportinfrastrukturprojekter skulle ikke blot omfatte entreprenøropgaver. Den private sektor skulle sammen med den offentlige sektor aktivt tage del i arbejdet med finansiering og styring og kunne endog have et driftsansvar.

4.7. ØSU understreger, at den offentlige sektors rolle fortsat er meget vigtig — også i projekter, hvor store dele af OPP'ernes opgaver er lagt over på private hænder. Store transportinfrastrukturprojekter er normalt ikke finansieringsmæssigt bæredygtige, medmindre den offentlige sektor påtager sig ansvaret for en del af risikoen og yder støtte i form af tilskud og garantier.

4.8. Det afgørende for en velfungerende OPP er fordelingen af risikoen ved projektet mellem den offentlige og den private sektor. Risikofordelingen er vigtig,

eftersom risici også betyder reelle omkostninger. Principielt bør de enkelte parter have ansvaret for de risici i de enkelte projektfaser, som de er bedst til at forvalte. Forretningsmæssige risici henhører normalt under den private sektor, mens offentlige risici (»politiske risici«) henhører under den offentlige sektor, dvs. skatteyderne.

4.9. De utilstrækkelige nationale budgetmidler til TEN-projekter har naturligt nok øget interessen for OPP-modellen. ØSU finder det dog vigtigt at understrege, at supplerende finansiering ikke bør være det altoverskyggende formål med OPP'er. Det er også vigtigt at drage nytte af den forretningsmæssige, finansieringsmæssige, tekniske og driftsmæssige kunnen, der ligger i den private sektor, således at omkostningseffektiviteten i forbindelse med TEN-projekternes gennemførelse kan forbedres.

4.10. I denne forbindelse kan ØSU ikke lade være med at nævne, at der spores en vis uberettiget optimisme i såvel den højtstående gruppes rapport som i Kommissionens meddelelse for så vidt angår mulighederne for større privat engagement i TEN-projekter. Den private sektor investerer kun i et projekt, hvis der kan forventes en rimelig forrentning af de investerede midler.

4.11. Efter ØSU's opfattelse skal visse vigtige forudsætninger være opfyldt for at OPP-modellen kan give resultat, nemlig:

- medlemsstaterne skal politisk forpligte sig til at gennemføre projekterne og tilvejebringe de finansielle ressourcer, der kræves for at effektuere OPP-modellen,
- den private sektor skal inddrages i projekterne så tidligt som muligt, dvs. allerede i de indledende planlægningsfaser,
- der skal, navnlig i forbindelse med grænseoverskridende projekter, dannes særlige projektselskaber med ansvar for projekternes gennemførelse.

4.12. OPP'er forbindes normalt med store prioriterede TEN-projekter. ØSU understreger imidlertid, at OPP-modellen også kan bruges i forbindelse med mindre, knap så opsigtsvækkende projekter. Der er faktisk mange eksempler på planlagte eller gennemførte OPP-projekter, der til trods for en forholdsvis beskedne størrelse har stor betydning i en lokal eller regional sammenhæng (motorvejsprojekter, broer, tunneller, lufthavne).

4.13. Finansiering af transportinfrastruktur var et af de emner, der blev behandlet på den tredje paneuropæiske transportkonference i Helsinki i juni 1997. I slutklæringen fra denne konference hedder det, at der skal gøres en større indsats for at øge såvel den offentlige

(EU's og landenes egen) som den private finansiering, f.eks. ved hjælp af OPP'er (punkt IV.5). Dette fik fuld opbakning fra ØSU's delegation på konferencen.

5. Særlige bemærkninger

5.1. Offentlige kontrakter

5.1.1. ØSU giver sin fulde støtte til den højtstående gruppes anbefaling af, at Kommissionen udarbejder særlige retningslinjer, som skal skabe klarhed omkring, hvilke procedurer for offentlige kontrakter der skal følges i forbindelse med tildeling af transportinfrastrukturkontrakter. ØSU imødeser derfor med spænding de retningslinjer, Kommissionen har lovet at udsende i løbet af kort tid.

5.1.2. Som det undertiden er blevet foreslået, kunne et alternativ til sådanne retningslinjer være et særligt direktiv vedrørende offentlige kontrakter i forbindelse med transportinfrastrukturkoncessioner, som skulle indeholde regler, der særlig tager sigte på OPP'er. ØSU kan ikke anbefale en sådan lovændring. Det vil være vanskeligt at udforme et særligt OPP-direktiv — for slet ikke at tale om gennemførelsen af et sådant direktiv. Dette vil desuden kræve en ændring af de eksisterende direktiver om offentlige kontrakter med hensyn til deres anvendelighed.

5.1.3. Efter ØSU's opfattelse bør de kommende retningslinjer fra Kommissionen omhandle følgende spørgsmål:

- forholdet mellem bygge- og anlægsdirektivet og forsyningsdirektivet for så vidt angår OPP'er,
- metoder til forbedring og forenkling af dels procedurerne for offentlige kontrakter, navnlig i den fase, der går forud for udbud, dels anvendelsen af forhandlingsproceduren.

5.1.4. I sin udtalelse om grønbogen »Offentlige indkøb i EU: overvejelser for fremtiden«⁽¹⁾ understregede ØSU, at forskellen mellem en koncession og en kontrakt bør tydeliggøres. Der er forskel for så vidt angår genstand, varighed, finansieringsform og ansvarsomfang. ØSU gentager, at en tydeliggørelse er påkrævet.

5.1.5. Et offentligt/privat partnerskab er en langtidskontrakt mellem på den ene side offentlige myndigheder og organer, på den anden side juridiske personer, der er underlagt civilretten. Dette partnerskab danner rammen om udformning, projektering, bygning, finansiering og/eller drift af et infrastrukturprojekt. OPP'er adskiller sig fra offentlige kontrakter ved at forudsætte private investeringer.

5.1.6. Ifølge bygge- og anlægsdirektivet kan koncessionsindehavere indgå kontrakt om udførelse af offentlige bygge- og anlægsarbejder inden for samme gruppe (konsortium) (93/37, artikel 3, stk. 4). Forsyningsdirektivet indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse (jf. 93/38, artikel 13). Efter ØSU's opfattelse bør et konsortium, der har opnået koncession, have mulighed for at fordele kontrakter mellem deltagerne i overensstemmelse med reglerne i bygge- og anlægsdirektivet, selv om der er tale om offentlige forsyninger.

5.1.7. Bygge- og anlægsdirektivet anvendes i forbindelse med bygning af veje, broer, jernbaner etc. (93/37, bilag 2). I forbindelse med motorvejsprojekter kan OPP'er også tage sigte på et privat ansvar i driftfasen (i form af afgiftsveje eller »skjulte bompenge«). ØSU noterer sig dog, at tjenester i forbindelse med hovedvejsnet ligger uden for rammerne af forsyningsdirektivet (93/38, artikel 2, stk. 2, litra c). De kommende retningslinjer bør rette op på denne inkonsekvens.

5.1.8. Udbud kan indgå i alle projektfaser alt efter de offentlige myndigheders vilje til at inddrage den private sektor. Udbud kan bruges til mindre tjenesteydelsesaftaler om udarbejdelse af feasibility-undersøgelser eller til større koncessionskontrakter om bygning og/eller drift af et infrastrukturprojekt. Udbudsproceduren er mere fleksibel i forsyningsdirektivet end i bygge- og anlægsdirektivet for så vidt angår forhandlingsproceduren. I førstnævnte tilfælde kan proceduren anvendes uden restriktioner (93/38, artikel 20), mens ordregivende myndigheder kun må benytte forhandlingsproceduren i særlige undtagelsestilfælde (93/37, artikel 7). ØSU anbefaler, at muligheden for at anvende udbud efter forhandling skal udvides i de tilfælde, hvor de formelle udbudsprocedurer overvejes, ligesom ØSU mener, at en ændring af direktiv 93/37 kunne være hensigtsmæssig.

5.1.9. ØSU tror, at udbud i de tidlige projektfaser kan være en ulempe for private firmaer. Beskyttelsen af bydendes intellektuelle ejendomsret kan komme i fare, hvis innovative tekniske løsninger, som indgår i udbudsmaterialet i denne fase, bruges af projektmyndighederne som kriterium i den efterfølgende udbudsfasen. Alle bydende vil kunne drage nytte af en ny idé fra et privat firma, uden at det pågældende firma selv får nogen fordel af det.

5.1.10. Hvad angår kontraktforløbet i sin helhed vil ØSU trække en guide udgivet af det britiske finansministerium i forbindelse med Private Finance Initiative frem som eksempel. Denne guide behandler hver fase for sig, og det beskrevne forløb ser i korthed ud som følger:

- prækvalifikationsfase på grundlag af en række klare kriterier,

(1) EFT C 287 af 22.9.1997 s. 92.

- udvælgelse af et mindre antal (3-4) kandidater,
- kandidaterne anmodes om at komme med tilbud på grundlag af detaljerede udførelsesspecifikationer samt med et forslag til, hvordan risiciene kan placeres,
- efter at tilbuddene er modtaget, føres der parallelle forhandlinger med de udvalgte kandidater om spørgsmål af mere specifik karakter,
- én af de udvalgte kandidater får opgaven.

5.2. *Konkurrencepolitik*

5.2.1. ØSU glæder sig over den nyligt offentliggjorte afklaring vedrørende anvendelse af konkurrencereglerne på nye transportinfrastrukturprojekter (september 1997). Her behandles især jernbaneprojekter med særlig vægt på adgang til ny jernbaneinfrastruktur og mulighederne for at reservere infrastrukturkapacitet til bestemte operatører.

5.2.2. Der kan argumenteres for, at en infrastrukturforvalter skal have mulighed for at reservere i det mindste en del af kapaciteten til operatører, der bidrager til et projekts finansiering. På den anden side er en langvarig reservation imod principperne om konkurrence og fri adgang til infrastruktur.

5.2.3. For at skabe klarhed i dette spørgsmål påpeger Kommissionen, at aftaler om reservering af kapacitet ikke skaber problemer i forhold til konkurrencereglerne, så længe infrastrukturens fulde kapacitet ikke er udnyttet, eftersom adgangen først begrænses, når kapacitetsgrænsen er nået. Er udnyttelsesgraden høj, kan en aftale om reservering af kapacitet, som er nødvendig for en effektiv transportdrift, dog retfærdiggøre en undtagelse i medfør af artikel 85, stk. 3, når alle de her nævnte betingelser er opfyldt. Efter ØSU's opfattelse er dette en konstruktiv afklaring af et vigtigt spørgsmål.

5.2.4. ØSU erkender, at særlige forhold gør sig gældende for alle transportinfrastrukturprojekter, som således er mere eller mindre enestående. En specifik analyse i hvert enkelt tilfælde er således påkrævet i forbindelse med anvendelse af konkurrencereglerne, og projektudbyderne bør konsultere Kommissionens tjenestegrene på et tidligt tidspunkt i projektforløbet. Det er ØSU's opfattelse, at udarbejdelse af retningslinjer, der skal afklare anvendelsen af konkurrencereglerne, er et nødvendigt, men utilstrækkeligt middel til at bortvejre usikkerhed blandt OPP-deltagere.

5.3. *Udvikling af finansieringsinstrumenter*

5.3.1. ØSU er enig med den højtstående gruppe og Kommissionen i, at store transportinfrastrukturprojekter er afhængige af balancerende finansieringspakker bestående af ansvarlig indskudskapital, efterstående lån, indkørlingslån og banklån.

5.3.2. Blandt disse finansieringsinstrumenter spiller efterstående lån en helt central rolle, idet de gør det muligt at sprede amortiseringsbyrden over en længere periode (20-30 år) end banklån (op til 15 år). EIB har i samarbejde med EIF allerede tilbudt lån af denne type, omend i begrænset omfang. ØSU noterer med tilfredshed, at EIB påtager sig en mere aktiv rolle på dette område, herunder også i forbindelse med indkørlingslån.

5.3.3. Kommissionen har til hensigt i samråd med EIB og de institutionelle investorer, der bidrager med størstedelen af kapitalen, at undersøge muligheden for at oprette en mezzaninfond med henblik på TEN. Det er ØSU's opfattelse, at markedet for denne type finansielle instrumenter i Europa må udvikles, og at Kommissionen derfor bør intensivere sine anstrengelser for at fremhjælpe etableringen af en mezzaninfond.

6. *Sammendrag og konklusioner*

6.1. Den Højtstående Gruppe om Offentlige/Private Partnerskaber med henblik på Finansiering af Transportprojekter som Led i Transeuropæiske Net, der blev ledet af kommissær Neil Kinnock, offentliggjorde sin rapport i maj 1997. Den højtstående gruppe skulle se på, hvordan offentlige/private partnerskaber (OPP'er) kan bidrage til at fremskynde etableringen af det transeuropæiske transportnet, der er af afgørende betydning for Europas konkurrenceevne og vækst.

6.2. Flere af anbefalingerne fra den højtstående gruppes rapport lægger op til nøjere overvejelser og handling fra Kommissionens side. Kommissionen har givet sit svar i en meddelelse, der blev offentliggjort i september 1997, og som opstiller en strategi for, hvordan Kommissionen skal udmønte de anbefalinger, der direkte berører den.

6.3. ØSU hilser såvel rapporten fra den højtstående gruppe som Kommissionens meddelelse velkommen. Disse to indlæg udgør og bør opfattes som en helhed.

6.4. De foreløbige fremskridt i udviklingen af TEN-projekterne er sket langsommere end forventet på grund af vedholdende finansieringsproblemer, der i høj grad hænger sammen med stramme offentlige budgetter, men som også skyldes, at OPP-modellen har været anvendt mindre end forudset i forbindelse med TEN-projekterne.

6.5. Når den enkelte stat har gennemført infrastrukturprojekter, har private normalt været inddraget som entreprenører og hovedsagelig i bygningsfasen. Større privat deltagelse i store transportinfrastrukturprojekter skulle ikke blot omfatte entreprenøropgaver. Den private sektor skulle sammen med den offentlige sektor aktivt tage del i arbejdet med finansiering og styring og kunne endog have et driftsansvar.

6.6. Det afgørende for en velfungerende OPP er fordelingen af risikoen ved projektet mellem den offentli-

ge og den private sektor. Principielt bør de enkelte parter have ansvaret for de risici i de enkelte projektfaser, som de er bedst til at forvalte. Forretningsmæssige risici henhører normalt under den private sektor, men offentlige risici («politiske risici») henhører under det offentlige, dvs. skatteyderne.

6.7. De utilstrækkelige nationale budgetmidler til TEN-projekter har naturligt nok øget interessen for OPP-modellen. ØSU finder det dog vigtigt at understrege, at supplerende finansiering ikke bør være det altoverskyggende formål med OPP'er. Det er også vigtigt at drage nytte af den forretningsmæssige, finansieringsmæssige, tekniske og driftsmæssige kunnen, der ligger i den private sektor, således at omkostningseffektiviteten i forbindelse med TEN-projekternes gennemførelse kan forbedres.

6.8. Hvad angår den private sektors engagement i TEN-projekter spores der en vis uberettiget optimisme i såvel den højtstående gruppes rapport som i Kommissionens meddelelse. Den private sektor investerer kun i et projekt, hvis der kan forventes en rimelig forrentning af de investerede midler.

6.9. Efter ØSU's opfattelse skal visse vigtige forudsætninger være opfyldt for at OPP-modellen kan give resultat, nemlig:

- medlemsstaterne skal politisk forpligte sig til at benytte sig af OPP-modellen,
- den private sektor skal inddrages i projekterne så tidligt som muligt, dvs. allerede i de indledende planlægningsfaser,

— der skal, navnlig i forbindelse med grænseoverskridende projekter, dannes særlige selskaber med ansvar for de enkelte projekters gennemførelse.

6.10. Kommissionen har til hensigt snarest at udsende særlige retningslinjer, som skal skabe større klarhed i de procedurer for offentlige kontrakter, der skal følges i forbindelse med tildeling af transportinfrastrukturkontrakter. Efter ØSU's opfattelse bør disse retningslinjer fra Kommissionen omhandle følgende spørgsmål:

- forholdet mellem bygge- og anlægsdirektivet og forsyningsdirektivet for så vidt angår OPP'er,
- metoder til forbedring og forenkling af dels procedurerne for offentlige kontrakter, navnlig i den fase, der går forud for udbud, dels anvendelse af forhandlingsproceduren.

6.11. ØSU glæder sig over den nyligt offentliggjorte afklaring vedrørende anvendelse af konkurrencereglerne på nye transportinfrastrukturprojekter (september 1997). Her behandles især jernbaneprojekter med særlig vægt på adgang til ny jernbaneinfrastruktur og mulighederne for at reservere infrastrukturkapacitet til bestemte operatører. Da hvert enkelt transportinfrastrukturprojekt er mere eller mindre enestående, understreger ØSU, at en specifik analyse i hvert enkelt tilfælde ofte er påkrævet.

6.12. Store transportinfrastrukturprojekter kræver balancerende finansieringspakker bestående af ansvarlig indskudskapital, efterstående lån, indkørlån og banklån. ØSU noterer med tilfredshed, at EIB vil gå mere aktivt ind i udviklingen af efterstående lån og indkørlån. ØSU finder det også helt afgørende, at Kommissionen intensiverer sine anstrengelser for at fremhjelpe etableringen af en mezzaninfond.

Bruxelles, den 25. februar 1998.

Tom JENKINS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg