



DLA Piper Denmark
Advokatpartnerselskab
Rådhuspladsen 4
1550 København V

Tlf. +45 33 34 00 00
Fax +45 33 34 00 01
CVR 35 20 93 52
denmark@dlapiper.com
www.dlapiper.com

HOLMENE

NYT ERHVERVSOMRÅDE UD FOR AVEDØRE HOLME

JURIDISKE, KOMMERCIELLE OG ORGANISATORISKE RAMMER OM STRUKTURERING AF EN LANDINDVINDING OG UDVIKLING AF ET ERHVERVSOMRÅDE UD FOR AVEDØRE HOLME

(PIXI-UDGAVE)

UDARBEJDET FOR HVIDOVRE KOMMUNE

**AF AFVOKAT KURT HELLES BARDELEBEN
DLA PIPER DENMARK**

22.maj 2019

J.nr. 315065-AEJ

Kurt Helles Bardeleben

Advokat

DLA Piper Denmark
Advokatpartnerselskab (CVR-
nummer 35 20 93 52) er en del af det
globale advokatfirma DLA Piper, der
opererer via flere særskilte juridiske
enheder. Vores kontorer i Danmark
ligger på Rådhuspladsen 4, 1550
København V, og DOKK1, Hack
Kampmanns Plads 2, Niveau 3, 8000
Aarhus C.

På www.dlapiper.com findes en liste
over kontorer og firmaoplysninger

Hovedtelefonnummer i Danmark:
+45 33 34 00 00

0. Formålet med dette notat

Dette notat indeholder en opsummering af de beskrivelser og vurderinger, som er indeholdt i det juridiske notat med bilag 1-9, der mere detaljeret beskriver de retlige rammer for projektet og mulighederne for at organisere projektet fremadrettet.

Dertil bygger nærværende notats anbefalinger på COWIS notat af 1. april om ”risikoafdækning” og DELOITTES notat, april 2019 med finansielle analyser af projektet. Disse notater er bilagt som bilag til nærværende notat.

Notatet indeholder en beskrivelse af den mulige juridiske og finansielle organisering af projektet samt mine konkrete anbefalinger, som er indeholdt i notatets pkt. 2. Navnlig beskrives de organisationsmodeller, der kan anvendes, nemlig:

- Den kommunale model: Kommunen etablerer projektet i eget regi.
- Selskabsmodellen: Kommunen etablerer projektet i et 100 % ejet selskab
- Havnemodellen: Kommunen etablerer en havn på en del af arealet. Resten af arealet etableres efter den kommunale model eller selskabsmodellen.
- OPS-modellen: Projektet etableres sammen med en ekstern investor i et offentligt privat selskab (OPS)
- Koncessionsmodellen: Projektet udbydes som en koncession til en ekstern investor.

Endvidere beskrives fordelene ved etablering af projektet i henhold til en anlægslov.

Med baggrund i min anbefaling om, at gennemføre projektet efter en OPS-model og i henhold til en anlægslov er til brug for en dialogproces med potentielle investorer udarbejdet et ”miniprojekt”, som ligeledes er bilag til nærværende notat.

1. Projektet i en nøddeskal

Hvidovre Kommune ønsker at indvinde land ud for Avedøre Holme med henblik på at udvikle et nyt, attraktivt erhvervsområde, som kan styrke erhvervsudviklingen i Hvidovre Kommune såvel som ”Greater Copenhagen”.

Arealet på ca. 3,08 m², som påtænkes etableret i perioden 2019 til 2040, vil successivt blive klargjort til udvikling og bebyggelse – hvilket forventes at finde sted fra 2022.

Landindvindingen ved Avedøre Holme vil være den største af sin art i nyere tid, og forudsætter deponering af ca. 46 millioner tons jord. Der er således tale om et banebrydende projekt, som vil have mange fordele for Hvidovre Kommune og kommunens borgere.

Omkostningerne til landindvindingen, herunder omfattende etablering og drift af jorddeponeringsanlægget, anslås af COWI til ca. DKK 2,7 mia. i perioden 2022 til 2040.

Ovennævnte omkostninger på ca. DKK 2,7 mia. er af COWI forudsat inddækket løbende gennem indtægter fra jorddeponeringen baseret på ”hvile i sig selv priser”. Med andre ord er selve landindvindingen i sidste ende udgiftsneutral, og fordi indtægterne begynder at løbe ind tidligt i projektet, antager vi, at den kapital, der faktisk skal investeres, være noget mindre end de samlede omkostninger på DKK 2,7 mia.

Omkostningerne til byggemodning af de arealer, der etableres ved landindvinding, vil ifølge COWI udgøre ca. DKK 536 mio., som vil skulle afholdes successivt efterhånden som der etableres egnede byggegrunde.

Salgsprovenuet ved salg af i alt 3,08 mio. kvadratmeter byggejord er ifølge COWI estimeret til mellem DKK 892.087.500 og 1,338 mia.

Projektværdien, som kan lægges til grund som Hvidovre kommunes indskud ved etablering af et selskab sammen med en investor, vurderer DELOITTE kan ligge mellem 101 mio.kr. og 280 mio. kr. Men det forudsætter, at Investor får adgang til de fremtidige pengestrømme og fortjenester.

Renteomkostningerne i jorddeponeringsfasen vil ifølge DELOITTE være ca. 50 mio. kr. højere (96 mio.) ved etablering med en investor end ved finansiering gennem kommunekredit (46 mio. kr.) .

Overskuddet til en evt. infrastrukturfond anslår DELOITTE til mellem 170 og 700 mio. kr. afhængig af, hvorledes projektet finansieres idet finansiering gennem kommunekredit er billigst, men samtidig indebærer at Hvidovre kommune skal påtage sig de med projektet forbundne risici.

Antagelserne om de økonomiske muligheder og konsekvenser ved at gennemføre projektet sammen med en investor kan søges afklaret nærmere ved en dialogproces jf. vedhæftede miniprojekt.

2. Anbefalinger

2.0 *Sammenfattende anbefaler jeg følgende:*

- At rammerne for projektet defineres i en anlægslov, som udarbejdes i tæt samarbejde mellem Hvidovre Kommune og de statslige myndigheder
- At projektet, hvis det kan gøres uden at afgive en uforholdsmæssig stor andel af projektets økonomiske potentiale, realiseres i et offentligt-privat arealudviklingsselskab (OPS-modellen), hvor Hvidovre Kommune sammen med en privat/institutionel investor etablerer et samarbejde, således at den private/institutionelle investor påtager sig alle kommercielle risici mod at stille med den nødvendige finansiering
- At en principaftale med den private/institutionelle investor indgås efter en udbudsproces, således at investor kan være ombord ved årsskiftet 2019/2020
- At investor inddrages i de videre forhandlinger med staten og andre interessenter om projektets realisering.
- At det, som grundlag for den endelige politiske beslutning i en nært forestående dialogproces med udvalgte investorer, afklares hvilke rammer og forudsætninger investorerne kan forventes at opstille for deltagelse

2.1 *Anlægsloven*

Navnlig grundet projektets kompleksitet og for at komme udenom de mange formelle godkendelsesprocedurer efter gældende lovgivning, som er nærmere beskrevet i det juridiske notat med bilag 1-9 anbefaler vi, at projektet rubriceres som et affaldshåndteringsprojekt, der gennemføres via en anlægslov.

I en anlægslov kan der tages stilling til den miljøretlige rubricering, herunder i forhold til indtægtsregulering og gebyrfastsættelse, og anlægsloven vil kunne regulere forholdet vedrørende modtagelse af jord fra andre kommuner.

Nok så væsentligt kan der i en anlægslov tages stilling til ejerskabsforhold og selskabsform, og der kan gøres op med de kommunalretlige begrænsninger, som vil skulle overholdes ved etablering efter gældende regler. Anlægsloven vil ligeledes kunne regulere kommunens låneadgang, hvis det er nødvendigt at fravige lånebekendtgørelsens rammer.

Ved en anlægslov elimineres en række usikkerhedsfaktorer af afgørende betydning for projektets gennemførelse.

Det skal dog understreges, at rammerne for projektet ved etablering efter en anlægslov fastlåses på et tidligt tidspunkt. Det er derfor vigtigt, at alle tænkelige forhold inddrages i den forberedende fase, hvilket også er baggrunden for anbefalingen om, at investor inddrages tidligt i planlægningsfasen, jf. nedenfor pkt. 2.3.

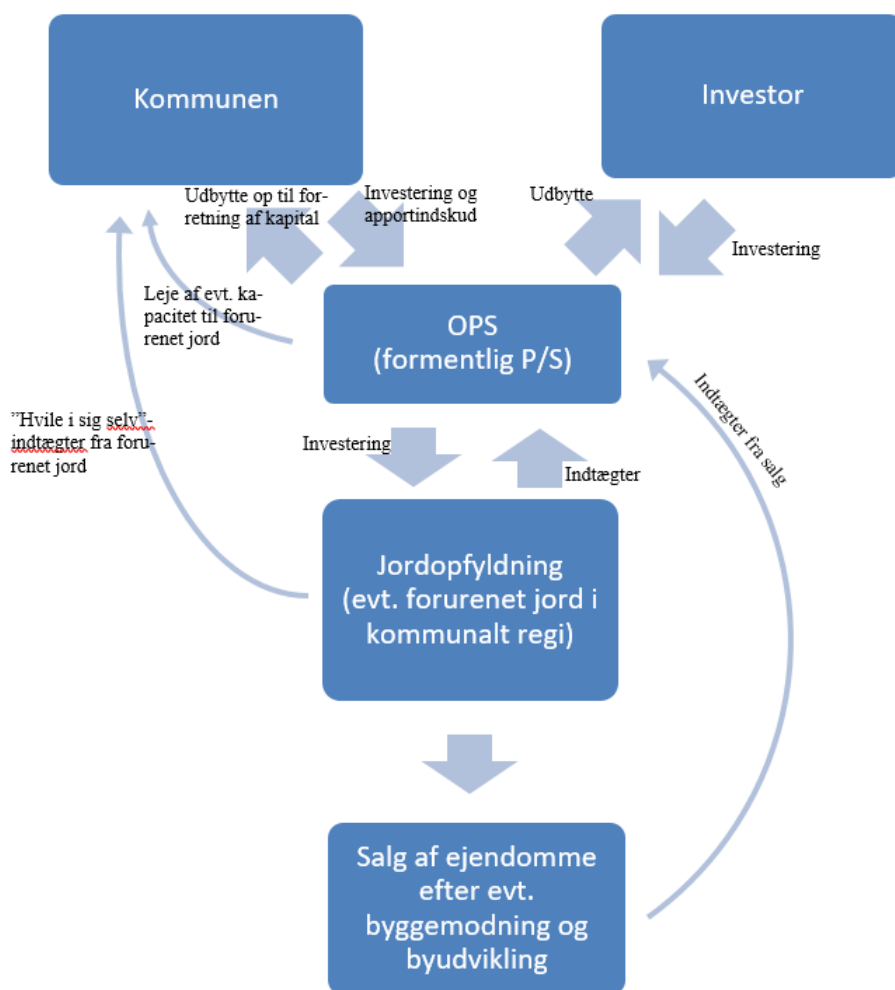
2.2 *modellen*

Efter projektets karakter, navnlig de kommercielle aspekter, står valget efter min mening reelt mellem et 100% kommunalt selskab ejet af Hvidovre kommune og et selskab, der etableres sammen med en investor, som påtager sig de kommercielle risici mod et muligt afkast, som under alle omstændigheder bør begrænses.

Jeg anbefaler, at projektet søges gennemført i et offentligt-privat selskab (OPS-modellen), hvor Hvidovre Kommune sammen med en privat/institutionel investor etablerer et arealudviklingsselskab, som kan gennemføre affaldshåndteringsprojektet og landindvindingen.

Imidlertid foreligger der ikke pt. et modent marked for private investeringer i arealudviklingsselskaber. Derfor bør det indledningsvist, og inden der træffes endelig politisk beslutning om modellen, undersøges nærmere, hvilke forudsætninger og afkastforventninger de private investorer vil stille med.

Organisationsstrukturen i en OPS-model kan overordnet illustreres således:



OPS-modellen kan fint kombineres med havnemodellen, jf. nedenfor, hvis der ønskes etableret en havn som en del af arealudviklingen.

Efter gældende regler skal investor eje mindst 50% af selskabet, og selskabet må ikke have til formål at tjene penge. Men efter praksis er kommunen berettiget til et rimeligt afkast i forhold til kommunens investering.

Da formålet med projektet ikke er, at Hvidovre Kommune skal opnå en økonomisk fortjeneste, kan det i ejeraftalen fastlægges, at selskabets provenu efter afkast til investor reserveres til en infrastrukturfond og anvendes til infrastrukturprojekter eller anden byudvikling i tilknytning til Holmene.

Den private/institutionelle investors mulighed for afkast kan sikres ved, at den private investor opnår en større ejerandel af selskabet, end Hvidovre Kommune,

og ved at den private investors økonomiske bidrag til projektet indskydes som ansvarligt lån med en rimelig forretning, der modsvarer investors risici.

Ved etableringen af selskabet kan Hvidovre Kommune i stedet for at indskyde penge, indskyde værdien af det udviklingsprojekt, som allerede er etableret, og som en revisor vil kunne værdisætte. Investors andel af selskabskapitalen indskydes kontant. DELOITTE har vurderet, at udviklingsprojektet vil have en betragtelig værdi, som kan indskydes.

Eksempel alene til illustration:

Forudsat, at det af Hvidovre Kommune etablerede projekt kan værdisættes til DKK 100 mio., og Hvidovre Kommune ønsker en ejerandel på 50 % af selskabet, udgør investors kontante indskud i projektet DKK 100mio.

Da selskabskapitalen i eksemplet næppe rækker til finansiering af kapitalbehovet, vil den øvrige del af finansieringen kunne ske som ansvarlige lån, der stilles til rådighed af investor på nærmere definerede vilkår.

Alle vilkår vedrørende selskabets forhold, herunder parternes mulighed for et rimeligt afkast af den investerede kapital (som for Hvidovre Kommune i eksemplet er DKK 100 mio.), samt investors forpligtelse til at stille med ansvarlige lån og forrentningen heraf, fastlægges i en ejeraftale, der forhandles med investor efter en udbudsproces.

I en anlægslov kan der endvidere tages stilling til i hvilket omfang overskud og eventuelle afkast skal øremærkes til en infrastrukturfond til infrastrukturprojekter af betydning for det nye erhvervsområde, eksempelvis letbane, motorvejstilkørsel etc.

Muligheden for at reservere overskud til en infrastrukturfond bør endvidere være reguleret i ejeraftalen mellem Hvidovre kommune og investor.

2.3 *Investor*

På baggrund af indledende interviews med potentielle investorer anbefaler jeg, at der findes en investor tidligt i forløbet, som er indstillet på at deltage aktivt i

udviklingen af projektet og området samt forhandlinger med Staten om de juridiske rammer i en anlægslov.

Valget af investor bør ske på grundlag af en udbudsproces, hvor der forhandles med de bydende.

I en aftale med investor, kan der enten fastsættes generelle og åbne vilkår eller specifikke og detaljerede vilkår. I et projekt som dette vil der imidlertid være en løbende udvikling, herunder navnlig i lyset af projektets løbetid, hvorfor det anbefales at fastlægge nogle generelle og åbne vilkår, men således at parterne tidligt bliver enige om de grundlæggende principper for samarbejdet herunder navnlig vedrørende fordeling af ansvar og risici.

Endvidere skal der i ejeraftalen tages stilling til investors mulighed for købsret til de grunde, der opstår, således at investor også på den måde kan tage aktiv del i udviklingen af området. Man må holde sig for øje, at investor vil have en langsigtet strategi for et projekt som Holmene.

Uanset at arealudviklingsselskabet etableres sammen med en investor, skal Hvidovre Kommune efter gældende regler være ejer af anlægget til forurenede jord. Driften og ejerskabet til den indvundne jord kan imidlertid godt lægges ind i selskabet. Dette nævnes blot, fordi Hvidovre Kommune efter gældende regler ikke kommer udenom en offentligretlig opgave vedrørende det anlæg, der skal etableres til forurenede jord, og denne opgave skal følgelig prioriteres.

2.4 Procesplan for gennemførelse af udbud

Valget af investor bør ske på grundlag af en udbudsproces, der i praksis kan gennemføres efter følgende mulige procesplan:

- Hvidovre Kommunalbestyrelse træffer politisk beslutning om projektets strukturelle organisering forudsat, at det kan ske indenfor rimelige rammer, som afklares nærmere i en dialogproces med potentielle investorer.
- Der indgås principaftale med staten om strukturel organisering og procesplan for samarbejdet.
- Hvidovre Kommune indleder på grundlag af vedhæftede miniprospækt drøftelser med interesserede investorer med henblik på en afklaring af

den mest hensigtsmæssige udbudsproces for valg af investor. **Der bør afsættes 1-2 måneder til dialog og opfølgning.**

- Endeligt prospekt udarbejdes og udsendes/annonceres med henblik på valg af den investor, der herefter kan inddrages i det videre samarbejde og drøftelserne med staten om de rammevilkår, der skal indeholdes i en anlægslov mm. **Der bør afsættes 1-2 måneder til udarbejdelse af prospekt, som bør udarbejdes under involvering af juridisk, teknisk og finansiell ekspertise.**
- Indledning af udbudsproces med prækvalifikation af egnede investorer, som opfylder visse mindstekrav. Der vil være tale om en udbudsproces, hvor krav om ligebehandling skal overholdes. **Der bør afsættes 1-2 måneder til prækvalifikation af 3 – 5 egnede investorer.**
- Forhandling med prækvalificerede investorer om aftalevilkår mm. **Der bør afsættes 2-3 måneder til forhandlingsforløbet.**
- Valg af investor og Indgåelse af principaftale med investor om vilkår for samarbejdet betinget af, at visse rammebetingelser realiseres gennem anlægslov.
 - Principaftalen bør indeholde de væsentligste økonomiske vilkår, herunder vedrørende overskudsfordeling, forretning, risikofordeling m.v.

Der bør afsættes **en måneds tid** til de afsluttende konkretiseringer af aftaletekst og endelige vilkår med den vindende investor, som herefter kan indgå i den nedenfor beskrevne fortsatte proces.

- Konkretisering af projektet omfattende præcis og endelig beskrivelse af projektets placering, art, dimensionering, forbyggende foranstaltninger, indvirkning på miljøet.
 - Dette kræver stillingtagen til anlæggets modtagelse af forurennet/ lettere forurennet / ren jord og dimensionering inden for de tre typer jord samt drøftelse af muligheden for, at Hvidovre Kommune som ejer, kan modtage forurennet jord fra andre kommuner.
- Miljøvurderingsprocessen vedr. nyt landareal og deponerings- og /eller nyttiggørelsesanlæg v/Miljøstyrelsen:

- Idéfase / VVM-scoping og inddragelse af offentligheden i den forbindelse, jf. miljøvurderingslovens § 23,
 - Udarbejdelse af rapporter / endelig miljøvurdering, der opfylder kravene for miljøvurdering af planer og programmer (miljørapport) og miljøvurdering af konkrete projekter (miljøkonsekvensrapport / VVM-redegørelse), jf. miljøvurderingslovens regler herom.
 - Høring
 - Selve VVM-tilladelsen gives via anlægsloven.
- Vedtagelse af anlægslov, der regulerer samtlige relevante forhold herunder
 - Plan- og miljøforhold, herunder i forhold til indtægtsregulering og gebyrfastsættelse
 - Kommunalretlige forhold, herunder forhold vedrørende modtagelse af jord fra andre kommuner og eventuel låneadgang, samt
 - Ejerskabsforhold (evt. via tilknyttet lov).

3. De forskellige modeller kort beskrevet

3.1 *Den kommunale model*

Den kommunale model er karakteriseret ved, at kommunen selv etablerer og driver jordopfyldningen ved Avedøre Holme, klargør området til salg og forestår salget af ejendommene. Det kommunale tilsyn bør inddrages for at sikre, at kommunen alene varetager hjemlede opgaver i projektet, hvilket jeg ikke finder kontroversielt.

Kommunen vil formentlig kunne anvende lånebekendtgørelsens automatiske låneadgang for forsyningsaktiviteter, inden for bekendtgørelsens nærmere rammer, til at finansiere projektet.

Kommunen vil have hele ansvaret og risikoen ved projektet, mens kommunen ligeledes vil have muligheden for at præge området selvstændigt og forestå salget.

De væsentligste fordele ved modellen er, at kommunen får fuld kontrol over projektet og størst mulig indflydelse over områdets udvikling, hvilket modsvarer af at kommunen også påtager sig den fulde risiko for projektet. Det skal bemærkes, at Deloitte i deres rapport ser dette som den model, hvor Hvidovre Kommune

selv opnår det største afkast og dermed kan kanalisere flest penge i infrastruktur-fonden. Men det understreges samtidigt , at Hvidovre Kommune dermed påtager sig hele risikoen for projektet.

Modellens fordele og ulemper kan opsummeres som følger:

Fordele	Ulemper
Kommunen får det fulde udbytte af projektet	Kommunen påtager sig den fulde risiko
Kommunen har fuld selvbestemmelse over projektet	Kommunen skal selv finansiere initialinve-steringen, evt. ved låneoptag
Modellen er simpel	Kommunens finansiering af projektet er un-derlagt lånebekendtgørelsen, men omfattet af den automatiske låneadgang med nærmere begrænsninger
Kommunalbestyrelsen har størst mulig ind-flydelse over udviklingen i området.	Projektet skal udføres inden for kommunens anlægsloft
Ingen begrænsninger i ejerskabsforhold	Kommunen hæfter fuldt ud for projektet og løber alle risici for de indkalkulerede forud-sætninger.

3.2 *Selskabsmodellen*

Selskabsmodellen er karakteriseret ved, at kommunen etablerer et 100 % kom-munalt ejet selskab, som helt eller delvist etablerer og driver jordopfyldningen ved Avedøre Holme, klargør området til salg og forestår salget af ejendommene.

Kommuner må som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel have bestemmende ind-flydelse i selskaber, og modellen er derfor afhængig af, at der vedtages en an-lægslov, medmindre kommunen konkret kan opnå tilsynsgodkendelse eller kun nogle af opgaverne udskilles i et kommunalt ejet forsynings-selskab.

Hvis ikke der vedtages en anlægslov vil modellen herudover indebærer flere væsentlige ulemper og problemer i relation til kommunalfuldmagten, som ikke modsvares af tilsvarende fordele. Derfor kan selskabsmodellen ikke anbefales uden der samtidig vedtages en anlægslov, som håndterer disse udfordringer.

Som eksempel kan nævnes, at Odense Letbane efter en anlægslov er etableret i et 100% kommunalt ejet selskab.

Selskabsmodellens fordele og ulemper (uden en anlægslov) kan opsummeres som følger:

Fordele	Ulemper
Kommunen bevarer høj grad af kontrol over projektet, idet der dog ikke er en direkte instruktionsbeføjelse over selskabets ledelse eller varetøret.	Modellen komplicerer en række forhold sammenlignet med den kommunale model.
Mulighed for forretningsmæssig drift af selskabets bestyrelse.	Ikke alle aktiviteter relateret til projektet vil kunne drives i selskabets regi, herunder kan byggemodning og opfyldning med forurenede jord ikke gennemføres i selskabet.
Kommunens hæftelse begrænses delvist.	Øget kompleksitet i forhold til den rent kommunale model, og kommunen kommer helt sikkert til at stå på mål for finansieringen, hvorved kommunen reelt påtager sig den overvejende del af risici ved projektet.
	Mangel på fleksibilitet, fx i forhold til grundsalg.
	Krav om rent kommunalt ejerskab (dvs. ej heller kommunalt ejet selskab) til anlæg med opfyldning af forurenede jord. Dette kan dog løses ved brug af lejeaftaler, således at selskabet får ejerskab til de indvundne arealer.

3.3 *Havnemodellen*

Hvidovre Kommune og COWI har oplyst, at man overvejer at udlægge en del af jordopfyldningen som en havn. Modellen består i, at Hvidovre Kommune udlægger en del af arealet til havneareal, som etableres og drives af et kommunalt ejet havneselskab (A/S) eller kommunal selvstyrehavn. Forurenede jord skal håndteres

i kommunalt regi, men efter praksis anerkendes en kommunal selvstyrehavn som en offentlig myndighed i henhold til miljøreglerne for jorddepoter.

Såfremt der er et reelt og langsigtet politisk ønske om at etablere havn på en del af arealet, kan vi anbefale, at modellen anvendes.

Modellens fordele og ulemper kan opsummeres som følger:

Fordele	Ulemper
Havnen kan drives kommercielt, også selvom den er i kommunalt regi.	Begrænsninger i forhold til omdannelse af havnen til anden anvendelse.
Formentlig bedre mulighed for etablering af K206-anlæg med opfyldning til markedspris.	Krav om rent kommunalt ejerskab (dvs. ej heller kommunalt ejet selskab men ok med kommunal selvstyrehavn) til anlæg med opfyldning af forurennet jord. Dette kan dog løses ved brug af lejeaftaler, således at selskabet får ejerskab til de indvundne arealer.
Havnen påvirker ikke kommunens anlægsloft.	
Havnen påvirker ikke kommunens lånerammer – valg af organisationsform kan have smidig finansiering.	
Mulighed for at inddrage en investor i projektet.	
Kommunens myndighedskompetencer er intakte, men kan afhængig af parternes aftale give anledning til økonomiske krav fra en evt. investor.	
Afhængigt af om der inddrages en investor, har kommunen mulighed for at bevare en relativt høj grad af kontrol, idet der dog ikke er en direkte instruktionsbeføjelse over selskabets ledelse eller vetoret.	

3.4 OPS-modellen

OPS-modellen består i, at jordopfyldningen sker i samarbejde med en partner, således at partneren og kommunen sammen etablerer et selskab, der kan gennemføre projektet. Forurenede jord skal dog under alle omstændigheder håndteres kommunalt regi.

Kommunen må ikke have bestemmende indflydelse i selskabet, hvilket i praksis betyder, at en investor skal eje mindst 50 % af selskabet, og kommunen må ikke på anden måde være tillagt ekstra indflydelse, eksempelvis i en ejerftale. Selskabet må ikke have til formål at tjene penge.

OPS-modellen indeholder mange fordele, hvoraf de væsentligste er, at kommunens risiko kan overlades til en investor. Modellens fordele og ulemper kan opsummeres som følger:

Fordele	Ulemper
Kommunen står ikke alene med initialinvesteringen for projektet, og initialinvesteringen fra kommunens side vil efter omstændighederne kunne begrænses væsentligt.	Det kan være vanskeligt at finde investorer, når selskabet ikke må tjene penge. Dialogen med investorerne tyder dog på, at dette ikke i sig selv udgør en udfordring, også fordi der kan skabes en afkastmulighed ved ansvarlige lån.
Kommunen står ikke alene med risikoen for projektet, og kommunen får del i det forventede afkast for salg af grunde.	Kommunen har ikke fuld kontrol over projektet, og kommunalbestyrelsen har ingen vetoret.
Ved inddragelse af en investor vil selskabet blive drevet kommercielt, også selvom det ikke har til hensigt at tjene penge.	Krav om rent kommunalt ejerskab (dvs. ej heller kommunalt ejet selskab) til anlæg med opfyldning af forurenede jord. Dette kan dog løses ved brug af lejeaftaler, således at selskabet får ejerskab til de indvundne arealer.
Kommunens myndighedskompetencer er intakte, men kan afhængig af parternes aftale give anledning til økonomiske krav fra investor.	
Kommunens anlægsloft påvirkes ikke af selskabets anlægsinvesteringer.	

Gensidig inspiration ved samarbejde mellem offentlig myndighed og privat investor.

3.5 *Koncessionsmodellen*

Koncessionsmodellen indebærer navnlig, at kommunen udbyder en koncession på etablering og drift af jorddepotet kombineret med ejerskab over de indvundne arealer samt en ret og pligt til enten at udnytte eller afhænde byggeretter, når byggemodning har fundet sted. Med andre ord er det den model, der mest muligt begrænser kommunens inddragelse og risiko i projektet.

Udbuddet kan eksempelvis struktureres således, at det forhold, der konkurreres om, navnlig vil være en betaling til Hvidovre Kommune, som ifølge DELOITTE kan opgøres som værdien af de forventede fremtidige pengestrømme.

Modellens fordele og ulemper kan opsummeres som følger:

Fordele	Ulemper
Kommunen skal ikke selv finansiere projektet.	Kommunens indflydelse er begrænset efter udbuddet.
Forretningsmæssig drift.	Investorerne efterspørger stor klarhed om risici og økonomi. Det kan være vanskeligt at udarbejde et udbudsmateriale, der tilstrækkeligt præcist beskriver projektets risici.
Koncessionshaver har incitament til at tænke totaløkonomisk.	Kommuner må ikke drive erhvervsvirksomhed, hvilket kan vanskeliggøre en overskudsdeling.
Kommunens myndighedskompetencer er intakte.	Brug af myndighedskompetencer i strid med udbudsmateriale og aftale med investor, vil med stor sandsynlighed give anledning til økonomiske krav.
Projektet vil ikke påvirke kommunens låne- og anlægsrammer.	Krav om rent kommunalt ejerskab til anlæg med opfyldning af forurenede jord. Viser markedsforholdene, at opfyldning med forurenede jord er mest fordelagtigt, skal kommunen alligevel inddrages i projektet.

4. Forudsætninger og risici

Der vil altid være risici, herunder kommercielle risici, forbundet med projekter af en størrelse som den påtænkte udvidelse af Avedøre Holme. Det er således helt afgørende, at risiciene løbende analyseres og mindskes.

De væsentligste risici forbundet med projektets gennemførelse kan opsummeres som følger:

- Risiko for at der ikke kan etableres den nødvendige infrastruktur (herunder motorvejsafkørsel og metro).
- Risiko for at anlægsmetode ikke godkendes.
- Risiko for at lovarbejdet og fastlæggelse af projektet i den forbindelse fører til, at projektet ikke er realiserbart eller rentabelt.
- Risiko for at anlægget ikke kan dimensioneres i den forudsatte størrelse som følge af lokalitetsprincippet eller opgaveudførelsesloven.
- Geotekniske forhold.
- Modtagefaciliteter og adgangsveje.

Disse forhold skal om muligt afklares snarest muligt, og inden der investeres for mange penge og ressourcer i projektet.

De væsentligste risici efter etableringen af jordopfyldningsanlæg kan opsummeres som følger:

- Risiko for at der ikke indkommer tilstrækkelige mængder af de typer jord, der opfyldes med. Dette kan have meget væsentlig betydning for projektets udførelsestid og økonomien i projektet.
- Konkurrerende jordopfyldninger.
- Salgspriser og efterspørgsel på erhvervsjord. Det er afgørende at få fortalt den rigtige "historie" om projektet for at gøre området attraktivt.

Risiciene bør håndteres og analyseres løbende, således at det sikres, at projektet til stadighed opfyldes med de rette jordtyper mv.

5. Økonomiske konsekvenser

Deloitte konkluderer i notat, april 2019, at såfremt Hvidovre Kommune vælger at eje projektet og dermed skal finansiere etableringen af øen alene, vil Hvidovre Kommune ved optagelse af lån i KommuneKredit skulle betale 96 mio. kr. i renteomkostninger.

Indgår Hvidovre Kommune i en model, hvor Hvidovre Kommune forsat er ene ejer at projektet frem til jordopfyldningen er afsluttet, og herefter sælger det til investor vil Hvidovre Kommune kunne opnå en kassekredit-ordning hos investor til start finansieringen af projektet. Deloitte vurderer, at dette vil koste Hvidovre Kommune ca. 46. mio. kr. i renteomkostninger.

At medtage en investor i projektet vil derfor koste Hvidovre Kommune 50 mio. kr., men dette vil blive modsvaret af, at investor påtager sig de kommercielle risici ved projektet og bidrager med kommerciel ekspertise herunder vedrørende arealudviklingen og byggemodningen.

Deloitte har endvidere beregnet, at såfremt Hvidovre Kommune vælger at optage et ansvarligt lån hos KommuneKredit vil Hvidovre Kommunes infrastrukturfond kunne forvente at modtage mellem 268 mio. kr. og 714 mio. kr., mens der ved inddragelse af og optagelse af ansvarligt lån hos en privat investor vil kunne forventes mellem 172 mio. kr. og 618 mio. kr. til infrastrukturfonden. Dette er dermed prisforskellen for at medtage en investor.

København, den 22. maj 2019

Kurt Helles Bardeleben