



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

NYT ERHVERVSOMRÅDE UD FOR AVEDØRE HOLME

***JURIDISKE, KOMMERCIELLE OG ORGANISATORISKE
RAMMER OM STRUKTURERING AF EN LANDINDVIN-
DING OG UDVIKLING AF ET ERHVERVSOMRÅDE UD
FOR AVEDØRE HOLME***

7. juni 2019

J.nr. 315065-AEJ

Kurt Helles Bardeleben

Advokat

UDARBEJDET FOR HVIDOVRE KOMMUNE

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

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

| | |
|--|----|
| 1. Resume | 3 |
| 2. Projektet i en nøddeskal..... | 3 |
| 3. Anbefalinger | 6 |
| 4. De offentligretlige rammer om projektet..... | 8 |
| 5. Organisationsmodeller..... | 9 |
| 5.1 Den kommunale model..... | 10 |
| 5.2 Selskabsmodellen | 12 |
| 5.3 Havnemodellen..... | 16 |
| 5.4 OPS-modellen..... | 20 |
| 5.5 Koncessionsmodellen | 25 |
| 5.6 Kombination af de enkelte modeller | 28 |
| 6. Risici..... | 29 |
| 7. Anlægslov eller myndighedsgodkendelser efter gældende lovgivning..... | 31 |
| 7.1 Anlægslov..... | 31 |
| 7.2 Myndighedsgodkendelser | 32 |
| 8. Potentielle sten på vejen i forhold til projektet..... | 34 |
| 8.1 Miljøretlige uklarheder | 34 |
| 8.2 Nedlæggelse af veto mod etableringen af jordopfyldningsanlæg | 35 |
| 8.3 Mulighed for at gøre indsigelse mod etablering af jorddepotet 35 | |
| 8.4 Klage | 36 |
| 9. Det videre forløb – proces | 37 |
| 10. Forudsætninger og afgrænsning | 39 |
| 10.1 Notatets struktur | 39 |
| 10.2 Forudsætninger | 39 |
| 10.3 Afgrænsning i forhold til COWI's arbejde med sagen..... | 41 |

1. Resume

Hvidovre Kommune har anmodet os om at udarbejde en rapport om organisationsmulighederne ved et potentielt jordopfyldningsprojekt ved Avedøre Holme.

Jordopfyldningen vil være blandt de største af sin art i nyere tid. Der er derfor tale om et banebrydende projekt, som vil have mange fordele for Hvidovre Kommune og kommunens borgere.

Der vil som del af projektet blive indvundet 3,2 mio. m² land, der skal udvikles og bebygges. Det indvundne land skal udvikles til et nyt erhvervsområde i Hvidovre, og salget af grunde og udviklingen af området forventes på nuværende tidspunkt at finde sted fra 2025.

Det er vores anbefaling, at kommunen organiserer jordopfyldningsprojektet som affaldshåndteringsprojekt i et selskab med kommunal såvel som privat deltagelse, og hvor initialinvesteringen kommer fra en privat investor. Herved begrænses kommunens økonomiske risiko i projektet, mod kommunen i stedet bidrager med andre ydelser, eksempelvis det indledende projektmateriale, planlægningsbeføjelser etc.

Det er yderligere vores anbefaling, at projektet gennemføres via en anlægslov, der i enkeltheder dels tager stilling til projektet som et affaldshåndteringsprojekt, dels fastlægger de organisatoriske rammer herunder selskabsformen.

En anlægslov vil begrænse de efterfølgende usikkerheder, der er forbundet med de mange tilladelser, der ellers skal indhentes i miljø- og planretligt regi samt klageadgangen til disse afgørelser. Der vil også i en anlægslov kunne tages stilling til de kommunalretlige usikkerheder om modtagelse af affald fra andre kommuner samt Hvidovre Kommunes deltagelse i en selskabskonstruktion.

2. Projektet i en nøddeskal

Jordopfyldningen ved Avedøre Holme vil være blandt de største af sin art i nyere tid. Der er derfor tale om et banebrydende projekt, som vil have mange fordele for Hvidovre Kommune og kommunens borgere.

Der vil som del af projektet blive indvundet 3,08 mio. m² land, der skal udvikles og bebygges. Det indvundne land skal udvikles til et nyt erhvervsområde i Hvidovre, og salget af grunde og udviklingen af området forventes på nuværende tidspunkt at finde sted fra 2022.

Med jordopfyldningen vil der ifølge COWI blive foretaget en initial investering i anlæggets etablering, drift mv. på omtrent 2,7 mia. i perioden 2019 til 2040, jf. **bilag 1**. Det er tanken, at initialinvesteringen skal tjenes ind over en årrække med hvile i sig selv priser, hvilket resulterer i en gatfee på kr. 68 pr. tons. Da selve etableringen af projektet hviler i sig selv, estimerer COWI, at salgsprovenuet på ejendommene i området vil beløbe sig til mellem kr. 892.087.500 og kr. 1,338 mia., jf. bilag 1.

Projektet er i sit spæde stadie, hvor man er ved at undersøge de tekniske, økonomiske og juridiske rammer for projektets mulige gennemførelse.

Hvidovre Kommune har i den forbindelse anmodet os om at vurdere, på hvilken måde projektet bedst lader sig realisere i forhold til plan- og miljøforhold samt kommunalretligt, herunder de processer og tilladelser mv. der ligger herunder. Vi har i den forbindelse undersøgt, hvad der skal til, hvis projektet gennemføres via en anlægslov eller som alternativ hertil, hvilke planrammer og hvilke øvrige tilladelser, der skal til for at gennemføre projektet ad den vej.

Yderligere er vi blevet bedt om at skitsere hvilke organisationsmodeller, der kan anvendes i forbindelse med projektet. Vi har undersøgt følgende modeller:

- 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.

Uanset valg af organisationsform kan det overvejes at etablere projektet via et tværkommunalt samarbejde, herunder et tværkommunalt samarbejde om selve jordopfyldningen. Dette kan bl.a. give Hvidovre Kommune friere rammer i relation til dimensionering af anlægget. Vi har lagt til grund, at Hvidovre Kommune

som udgangspunkt ikke forestiller sig, at projektet etableres i samarbejde med en eller flere andre hovedstadskommuner.

Vi har ved vurdering af de enkelte modeller lagt vægt på den regulatoriske ramme for hver model, herunder navnlig i relation til kommunalfuldmagten, samt de risici, der knytter sig til projektet.

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 landindvindning, vil ifølge COWI udgøre ca. DKK 536 mio., som vil skulle afholdes succesivt 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 i rapport af maj 2019 (bilag 10) 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 (jf. bilag 10) 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

3. Anbefalinger

Vi anbefaler, 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 og at en principaftale med den private/institutionelle investor indgås efter en udbudsproces, således at investor kan være ombord ved årsskiftet 2019/2020. Samt at rammerne for projektet defineres i en anlægslov, som udarbejdes i tæt samarbejde mellem Hvidovre Kommune og de statslige myndigheder.

Investoren skal i henhold til kommunalfuldmagten eje mindst 50 % af selskabet, og selskabet må efter gældende regler ikke have til formål at tjene penge. Eventuelle fravigelser fra kommunalfuldmagts krav til ejerfordelingen kan eventuel ske ved lov.

I mangel af anlægslov bør det kommunale tilsyn inddrages for at sikre, at kommunen alene varetager hjemlede opgaver igennem sit ejerskab til selskabet.

Såfremt der ifyldes forurenede jord, vil kommunen ikke kunne lægge den økonomiske risiko herfor ind i selskabet. Denne problemstilling er dog af mindre betydning, da selve ejerskabet til projektet godt kan lægges ind i selskabet, når blot kommunen er miljøansvarlig driftsherre for de dele, der opfyldes med forurenede jord. I praksis betaler kommunen således en leje pr. ton deponeret jord til selskabet, hvorved kommunens risiko for projektet begrænses. Samtidig kan områderne arealmæssigt afgrænses, sådan at den forurenede jord og kommunens ansvar kortlægges på ejendommen.

Initialinvesteringen til projektet bør i det væsentlige komme fra den eksterne investor således, at kommunens økonomiske risiko i projektet elimineres.

Kommunen kan i stedet bidrage med andre ting, herunder kompetencer, arbejdskraft, det indledende projekt, planlægningsbeføjelser etc.

Selvom kommunens risiko begrænses, vil kommunen med OPS-modellen kunne opnå en del af afkastet ved salg af ejendomme, herunder ved modtagelse af løbende udbytte svarende til en rimelig forrentning af kommunens indskudte kapital, samt ved en likvidation af selskabet efter projektets ophør. Såfremt der politisk er ønske om at etablere en havn på en del af arealet, kan OPS-modellen kombineres med havnemodellen.

Der kan både fastsættes generelle og åbne vilkår eller specifikke og detaljerede vilkår i en aftale med en investor. 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 baseret på klare og entydige principper, der skal være retningsgivende for samarbejdet.

Kommunens myndighedskompetencer, eksempelvis til prisfastsættelse, er i sagens natur fortsat gældende, men de kan have økonomiske konsekvenser for samarbejdet med en investor, alt afhængigt af hvilke vilkår, der aftales

Med andre ord er kommunen nødsaget til, inden indgåelsen af aftaler med investoren, at fastlægge en langsigtet strategi for projektet, som kommunen agter at følge.

På ovennævnte baggrund anbefaler vi, at kommunalbestyrelsen i Hvidovre træffer principbeslutning om iværksættelse af projektet i den ovennævnte form, men således at de nærmere detaljer fastlægges under forhandlinger med potentielle investorer og med regeringen i forbindelse med lovgivningsarbejdet jf. nedenfor.

Vores overordnede anbefaling er herudover, at projektet gennemføres via en anlægslov, hvor projektet fastlægges og samtlige miljø- og planforhold iagttages, herunder stillingtagen til de kommunalretlige problemstillinger vedrørende affaldshåndtering, prisregulering mv. Ligeledes vil der i loven blive fastsat bestemmelser omkring selskabskonstruktion og ejerforhold, jf. ovenfor.

Projektet skal i forbindelse med miljøvurderingsprocessen op til lovarbejdet og i selve lovprocessen kunne beskrives præcist og endeligt, og der således vil ved

vedtagelse af loven være en endelig afklaring af de større forhold og problemstillinger vedrørende miljø- og planforhold samt de kommunalretlige forhold relateret hertil. Ved en gennemførelse med myndighedstilladelser i henhold til gældende lovgivning vil en sådan afklaring finde sted som en løbende proces med usikkerhed langt hen i forløbet på visse punkter. Ved en anlægslov minimeres således en stor del af usikkerhederne.

4. De offentligretlige rammer om projektet

Den overordnede juridiske ramme om projektet tager sit udspring i kommunalfuldmagten og spørgsmålet om, hvilke opgaver kommuner lovligt kan udføre.

Den miljøretlige rubricering af projektet er af afgørende betydning for, både hvilke opgaver Hvidovre Kommune kan varetage, og hvordan driftsøkonomien i projektet skal skrues sammen.

Inden der kan tales om organisationsmodeller, skal det således klarlægges, hvilken type opgave projektet indeholder, og om og i hvilket omfang kommunen kan varetage en sådan opgave. Derudover kan den miljøretlige rubricering af projektet også indebære visse begrænsninger i, hvem der kan eje og drive projektet, og i hvilket omfang kommunen kan deltage.

Grundlæggende er der fire måder, hvorpå man kan rubricere et anlæg som den påtænkte jordopfyldning ved Avedøre Holme. Rubriceringen sker ud fra forureningsgraden af den jord, der skal tilføres, samt om jorden er affaldsjord:

- Deponering af forurenede jord (kaldet deponeringsanlæg eller pkt. 5.4-anlæg)
- Deponering af lettere forurenede og ren jord (kaldet deponeringsanlæg eller pkt. 5.4-anlæg)
- Nyttiggørelse af lettere forurenede og ren jord (kaldet K206-anlæg)
- Opfyldning med ren jord som bygge og anlægsprojekt (restproduktbekendtgørelsen).

De forskellige rubriceringsmuligheder er uddybet i **bilag 2**.

Det er vores anbefaling, at projektet rubriceres som et affaldshåndteringsprojekt med enten forurenede, lettere forurenede eller ren jord, evt. i kombination. Det afgørende for valget af miljøretlig rubricering bør være grundige analyser af, hvilke typer jord, der forventes at være behov for deponeringskapacitet til.

Det er yderligere vores anbefaling, at projektet gennemføres via en anlægslov, hvormed stillingtagen til den miljøretlige rubricering skal være afklaret og miljøvurderingen af bl.a. affaldshåndteringen vil finde sted inden vedtagelse af loven. Herved elimineres en stor usikkerhedsfaktor omkring netop disse forhold, der er af afgørende betydning for projektets gennemførelse.

Stillingtagen til hvilke opgaver en kommune, som hel eller delvis ejer af projektet kan varetage, kan ligeledes håndteres i en anlægslov.

Afvigelser i en anlægslov i forhold til gældende ret skal naturligvis identificeres, hvorfor en stillingtagen – og konsensus fra relevante ministerier – til på hvilke punkter fravigelser kræves, er relevant inden igangsætning af lovarbejdet.

5. Organisationsmodeller

Vi har undersøgt de følgende 5 organisationsmodeller:

- 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.

I det følgende vil vi kort gennemgå de enkelte modeller. Modellerne er uddybende beskrevet i **bilag 3**. Der henvises ligeledes til referaterne af vores interviews med forskellige potentielle investorer (**bilag 4**), men det kan opsummeres som følger:

- Investorerne har givet udtryk for, at det er attraktivt at kunne deltage i projektet sammen med kommunen.

- Investorerne lagde vægt på, at kommunen er en medspiller og ikke en potentiel modspiller i forhold til projektet.
- Investorerne har givet udtryk for, at det er vigtigt, at selskabet er selvkørende, så investoren ikke skal stå for driften af selskabet.
- Investorerne har givet udtryk for, at det vil være en fordel, hvis kommunen kan købes successivt ud af selskabet.
- Investorerne har givet udtryk for, at selve jordopfyldningen bør kunne give et afkast på 4-6 %, som ønskes garanteret af Hvidovre Kommune.
- Investorerne har ligeledes givet udtryk for, at der skal etableres en fælles ejerstruktur, som står for at udvikle og sælge det indvundne landareal.
- Investorerne har givet udtryk for, at det skal afklares, hvorledes ejerstrukturen er efter hver etape af udvidelsen.
- Investorerne har givet udtryk for, at der skal stilles garantier imod signifikante politiske ændringer (eksempelvis ved beslutning om reduktion af udvidelsens størrelse eller brug)
- Investorerne gav udtryk for, at der skal ske afklaring om, hvorvidt der skal være lofter og klausuler imod for store gevinster for investoren.

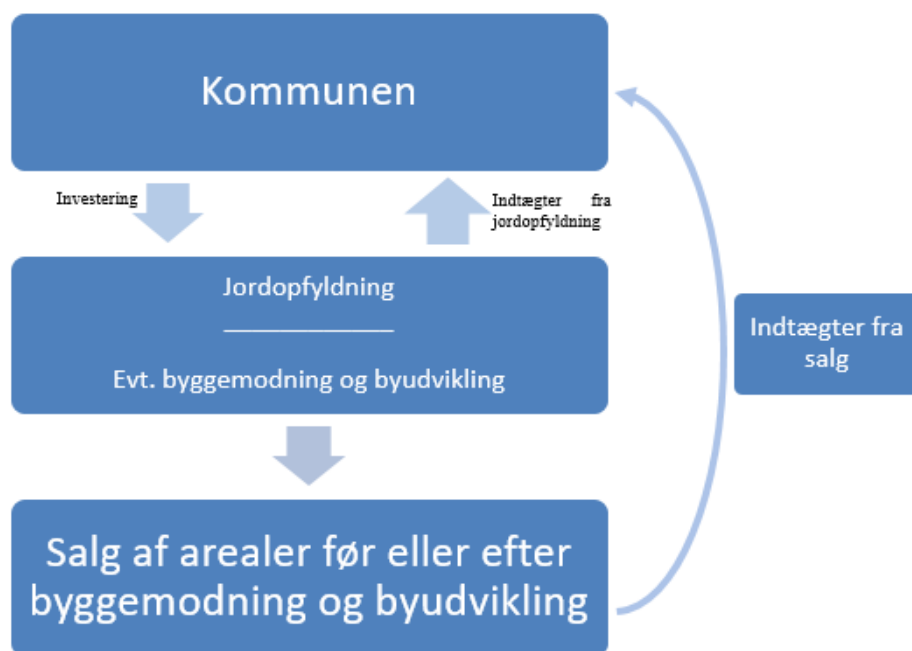
Selvom det naturligvis er en forudsætning for investorerne, at de kan opnå et afkast på deres investeringer, var flere af investorerne indstillet på at indgå i et samarbejde med Hvidovre Kommune, som ikke har til hovedformål at opnå afkast.

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

Da projektet indebærer en række forskellige opgaver, anbefaler vi, at det kommunale tilsyn inddrages i tilrettelægningsen af projektet, sådan at det sikres, at kommunen alene varetager hjemlede opgaver.

Overordnet kan projektets økonomiske strømninger ved den kommunale model afbilledes som følger:



Selvom etableringen af jordopfyldningen sker i kommunalt regi, vil hele eller dele af opgaverne kunne uddelegeres til entreprenører, eksempelvis etablering af anlægget, driften af jorddepotet, byggemodning mv.:

| | Etablering | | Drift | | Byggemodning og salg | |
|------------------|---------------|-------|---------------|-------|----------------------|----------------------------|
| Ansvar | Kommunen | | Kommunen | | Kommunen | |
| Udførelse | Kommu- nen | Udbud | Kom- munen | Udbud | Kom- munen | Udbud af bygge- modning |
| Risiko | Kommunen | | | | | |

De væsentligste fordele ved modellen er, at kommunen får fuld kontrol over projektet og størst mulig indflydelse over områdets udvikling. Kommunalbestyrelsen bevarer således den fulde kompetence til at styre projektet og områdets udvikling, dog under hensyntagen til evt. aftaler med private, som skal udføre arbejderne.

Dette modsvarer af, at kommunen også påtager sig den fulde risiko for projektet, jf. også pkt. 6 om projektets risici. Med andre ord står kommunen alene, hvis den store initialinvestering til projektet ikke tjener sig hjem. Henset til størrelsen af initialinvesteringen er det en stor risiko for en kommune som Hvidovre Kommune at løbe.

Kommunen vil som udgangspunkt ikke kunne tjene penge på projektet før grundsalg, eftersom kommunal affaldsforsyning skal hvile i sig selv. Selvom det er et

grundlæggende princip, at kommuner ikke må engagere sig i projekter med et profitformål, er kommunen forpligtet til at sælge grundene til markedspris. Dette gælder uanset størrelsen af kostprisen.

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 initialinvesteringen, evt. ved låneoptag |
| Modellen er simpel | Kommunens finansiering af projektet er underlagt lånebekendtgørelsen, men omfattet af den automatiske låneadgang, med nærmere begrænsninger |
| Kommunalbestyrelsen har størst mulig indflydelse over udviklingen i området | Projektet skal udføres inden for kommunens anlægsloft |
| Ingen begrænsninger i ejerskabsforhold | Kommunen hæfter fuldt ud for projektet |

5.2 Selskabsmodellen

Selskabsmodellen er karakteriseret ved, at kommunen etablerer et selskab, som helt eller delvist etablerer og driver jordopfyldningen ved Avedøre Holme, klarer området til salg og forestår salget af ejendommene.

Det forudsættes i det følgende, at *selskabsmodellens* udskillelse sker i et 100 % kommunalt ejet selskab. For så vidt angår selskabsdannelse, der måtte ske i samarbejde med eksterne investorer henvises til pkt. 5.4.

Da Kommuner ikke uden lovhjemmel kan have bestemmende indflydelse i selskaber, vil det kræve en anlægslov før kommunen kan være eneejer af et selskab,

der ikke alene varetager forsyningsformål. En sådan anlægslov kendes fx fra Odense Letbane, som ejes og drives alene af Odense Kommune.

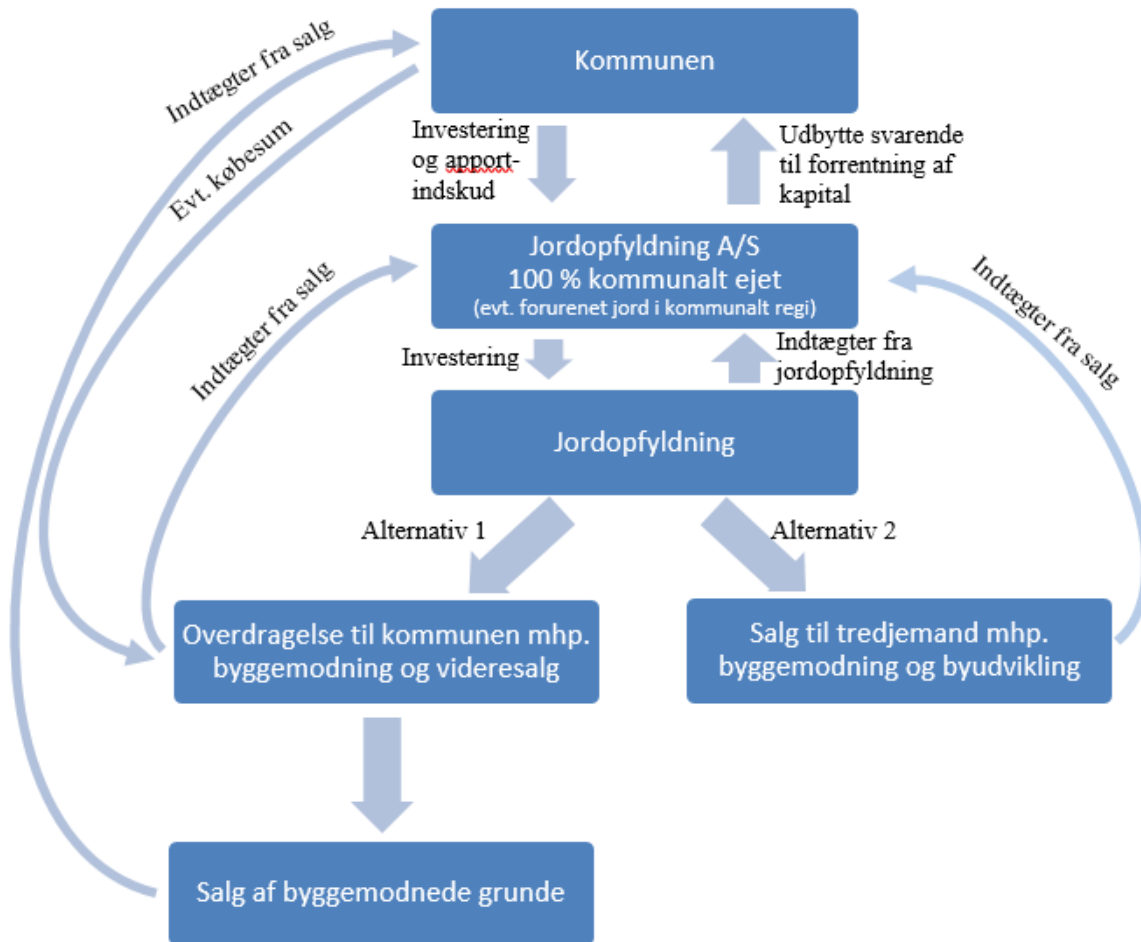
Hvis ikke der vedtages en anlægslov kan selskabsmodellen i stedet (delvist) gennemføres ved, at kommunen etablerer et kommunalt forsyningselskab til varetagelse af jordopfyldningen ved Avedøre Holme. Vi vurderer, at følgende organiseringsmuligheder vil være praktisk gennemførlige inden for rammerne af lovgivningen og kommunalfuldmagten:

- Driftsselskab: Etablering af et selskab på almindelig vis og udlicitering af etablering og drift af de affaldshåndterende dele af jordopfyldningen.
- Projektselskab: Indskydelse af ”projektet” i et forsyningselskab og salg af ikke byggemodnede grunde efter opfyldning. Kommunen har ansvaret for evt. depot til forurenede jord, men selve driften varetages af forsyningselskabet og på dettes grund. Kommunen betaler leje pr. deponeret ton for brug af arealet.

Begge modeller rummer de begrænsninger, at selskabet næppe vil kunne forestå byggemodningen og byudvikling af området. Dertil kommer, at selskabet næppe – som et forsyningselskab – vil kunne etablere landindvinding efter restproduktbekendtgørelsen. Endelig kan selskabet ikke eje anlæg til håndtering af forurenede jord, men der kan godt indgås aftale med kommunen om drift heraf.

Som følge heraf bliver den afgørende forskel på de to modeller, om kommunen ønsker at sælge de indvundne arealer, byggemodnede eller ikke byggemodnede. Dette må bero på en nærmere vurdering af de forventede byggemodningsomkostninger sammenholdt med den forventede merindtægt ved salg af byggemodnede grunde.

De økonomiske strømninger ved brug af modellerne kan afbilledes som følger:



Uagtet om det kommunalt ejede selskab alene skal varetage driften af anlægget eller stå for projektet som helhed, vil kommunen i eget regi skulle være driftsherre for evt. opfyldning med forurenede jord. Kommunen og selskabet kan ligeledes få bistand til opgaverne ved at udbyde disse til eksterne entreprenører mv. Overordnet vil ansvaret fordeles på følgende måde med et driftsselskab:

| | Etablering | | Drift | | Byggemodning og salg | |
|------------------|----------------------------------|-----------------------------|---------|-----------------------------|----------------------|-----------------------|
| Ansvaret | Selskab | Kommunen v. forurenede jord | Selskab | Kommunen v. forurenede jord | Kommunen | |
| Udførelse | Selskab | Udbud | Selskab | Udbud | Kommunen | Udbud af byggemodning |
| Risiko | Kommunen, men begrænset hæftelse | | | | Kommunen | |

Og for med et projektselskab:

| | Etablering | | Drift | | Byggemodning og salg |
|------------------|----------------------------------|-----------------------------|---------|-----------------------------|--|
| Ansvar | Selskab | Kommunen v. forurennet jord | Selskab | Kommunen v. forurennet jord | Selskabet kan sælge grunde, der ikke er byggemodnede |
| Udførelse | Selskab | Udbud | Selskab | Udbud | Salg udføres af selskabet |
| Risiko | Kommunen, men begrænset hæftelse | | | | Kommunen |

Selskabsmodellen medfører, at kommunen kan opnå begrænset hæftelse på dele af projektet, samtidig med at kommunen fortsat i vidt omfang har styring med projektet. Kommunens kontrol med de dele af projektet, selskabet står for, gennemføres ved brug af kommunens ejerbeføjelser på generalforsamlingen, herunder ved at kommunen vælger selskabets bestyrelsesmedlemmer og kan give generalforsamlingsinstrukser til bestyrelsen.

Kommunalfuldmagten medfører imidlertid væsentlige begrænsninger for selskabets aktiviteter, eftersom en kommune som udgangspunkt ikke må have bestemmende indflydelse i et selskab som er stiftet med hjemmel i kommunalfuldmagten. Baggrunden herfor er, at en kommune som udgangspunkt ikke skal kunne bevare rådigheden over en opgave, som lægges ud i et selskab. En væsentlig undtagelse hertil er, at kommunen kan etablere 100 % kommunalt ejede forsynings-selskaber.

Som følge heraf vurderer vi, at et 100 % kommunalt ejet selskab alene vil kunne varetage forsyningsaktiviteter, og således ikke eksempelvis byggemodnings- og byudviklingsaktiviteter. Dette medfører, at selskabet enten må sælge ejendommene til kommunen til markedspris med henblik på byggemodning, eller sælge ejendommene ikke byggemodnede til tredjemand. Såfremt kommunen ønsker at byggemodne og udvikle området, vil det således være en ulempe for kommunen at drive projektet gennem et 100 % ejet forsynings-selskab, herunder fordi kommunen skal betale markedspris for grundene. Et alternativ hertil kunne være, at selskabet likvideres, og grundene derfor tilfalder kommunen. Dette er imidlertid ikke en praktisk gennemførlig mulighed, eftersom jordopfyldningen færdiggøres løbende.

Da modellen således indebærer flere væsentlige ulemper, som ikke modsvares af tilsvarende fordele, anbefales det ikke, at kommunen anvender selskabsmodellen. Selskabsmodellens fordele og ulemper kan opsummeres som følger:

| Fordele | Ulemper |
|--|---|
| Kommunen bevarer relativt høj grad af kontrol over projektet. | 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 ikke gennemføres i selskabet. |
| Kommunens hæftelse begrænses delvist. | Øget kompleksitet i forhold til den rent kommunale model. |
| | 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. |

5.3 *Havnemodellen*

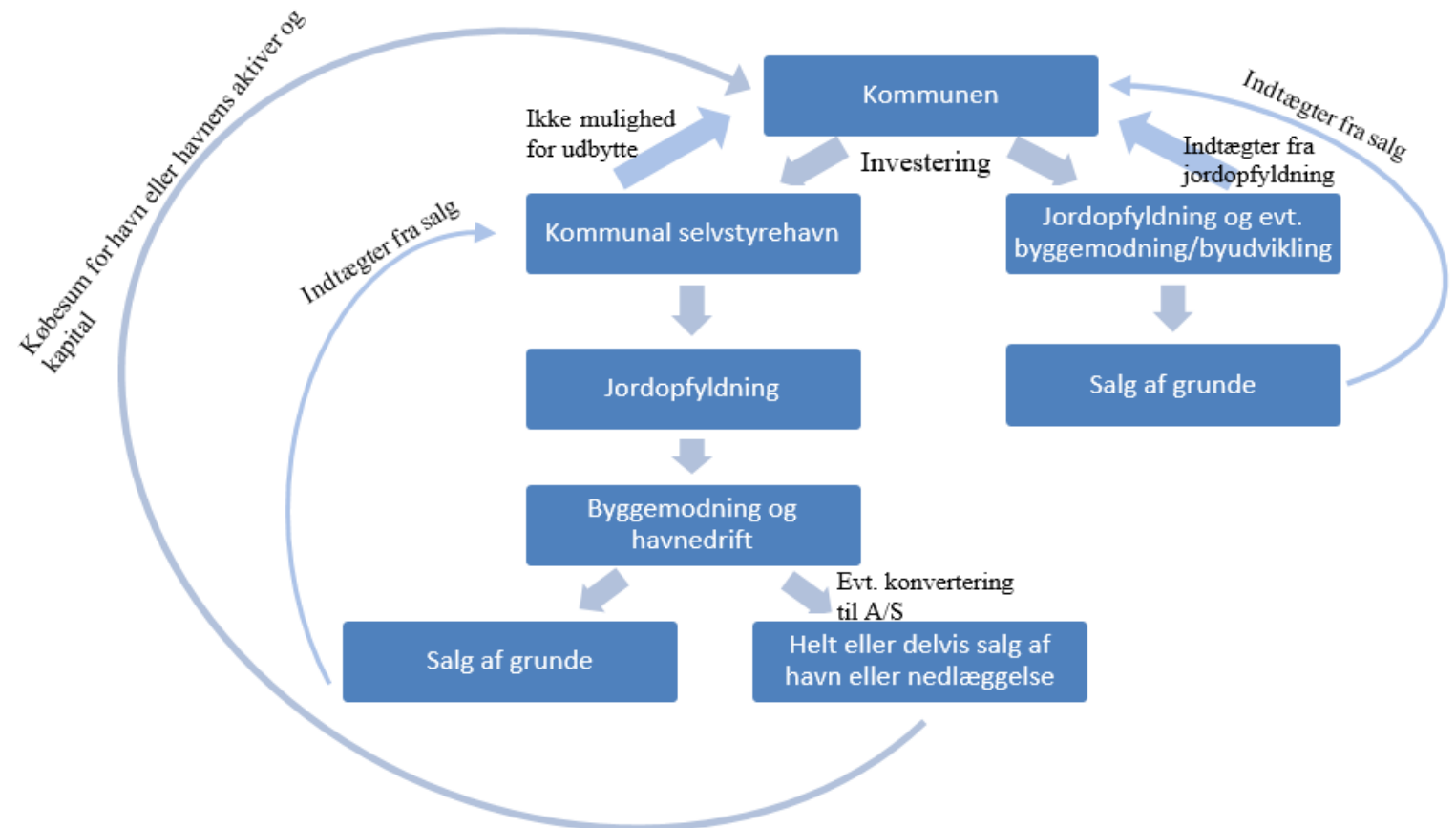
Hvidovre Kommune og COWI har oplyst, at man overvejer at udlægge en del af jordopfyldningen som en havn. Vi har identificeret en række fordele herved, og vi har derfor valgt at udarbejde en særskilt model baseret på denne løsningsmulighed.

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. De to organisationsformer omtales herefter samlet som havneselskabet.

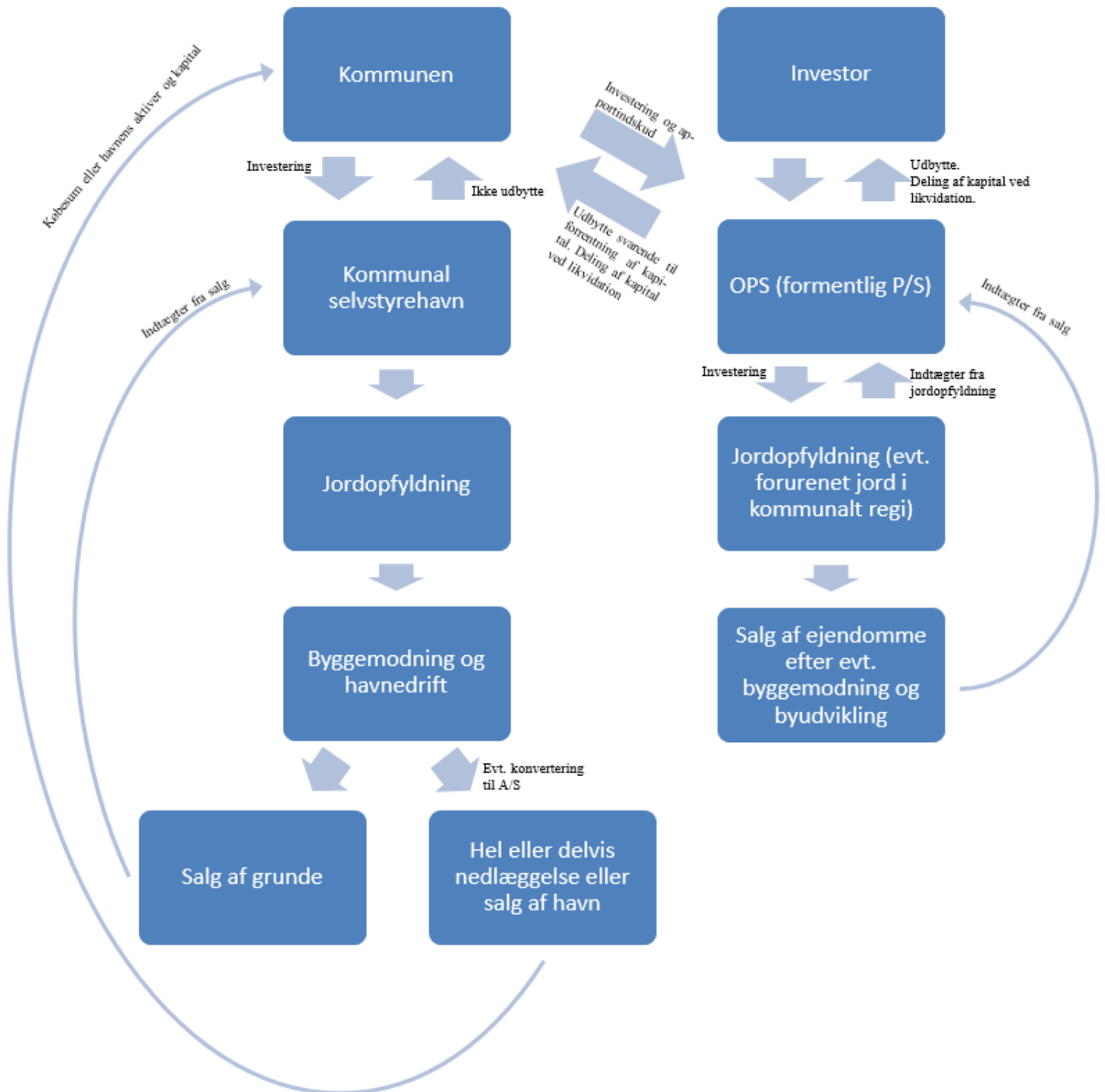
Det er navnlig tanken, at havneselskabet skal forestå driften af anlægget med ren eller lettere forurenede jord. Kun hvis havnen er en kommunal selvstyrehavn, vil havnen kunne drive et deponeringsanlæg for forurenede jord. Den resterende del af anlægget, herunder dele der opfyldes med forurenede jord, hvis der ikke er tale

om en kommunal selvstyrehavn, etableres og drives i kommunalt regi eller i et kommunalt forsyningselskab. De økonomiske strømninger i projektet kan afbildes som følger:

Alternativ 1:



Alternativ 2:



Selve etableringen af anlægget vil ske delvist i havnens regi, delvist i kommunalt eller selskabs regi ved brug af en af de øvrige modeller. Driften af projektet tilrettelægges i et samarbejde mellem havnen og de øvrige aktører (kommunen og/eller selskab):

| | Etablering | | Drift | | Byggemodning og salg | |
|------------------|----------------------|------------------|----------------------|------------------|----------------------|------------------|
| Ansvar | Havn | Kommunen/selskab | Havn | Kommunen/selskab | Havn | Kommunen/selskab |
| Udførelse | Havn/kommune/selskab | Udbud | Havn/kommune/selskab | Udbud | Havn/kommune/selskab | Kommunen/selskab |
| Risiko | Havn | Kommunen/selskab | Havn | Kommunen/selskab | Havn | Kommunen/selskab |

Overordnet er der tre væsentlige fordele ved at etablere en havn på en del af arealet, nemlig:

1. At kommunens låneramme ikke påvirkes af finansieringen,
2. At kommunens anlægsloft ikke påvirkes, og
3. At problemstillingerne vedrørende prisfastsættelse på et K206-anlæg, eftersom en havn har hjemmel til at drive erhvervsmæssig virksomhed

Havnemodellen kan ligeledes tilrettelægges således, at kommunen enten kan bevare en høj grad af kontrol og risici, eller at kontrol og risici kan deles med en ekstern investor.

Modellen er imidlertid alene aktuell, såfremt der består et reelt behov for at etablere en havn, og at kommunen på lang sigt påtænker, at kommunen selv eller en ekstern investor skal drive en havn. I modsat fald risikerer kommunen at blive genstand for kritik på grundlag af omgåelsesbetragtninger, herunder navnlig i lyset af de finansieringsfordele, der er forbundet med at etablere en havn.

Såfremt der politisk er et 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 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 dog 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. | |

5.4 OPS-modellen

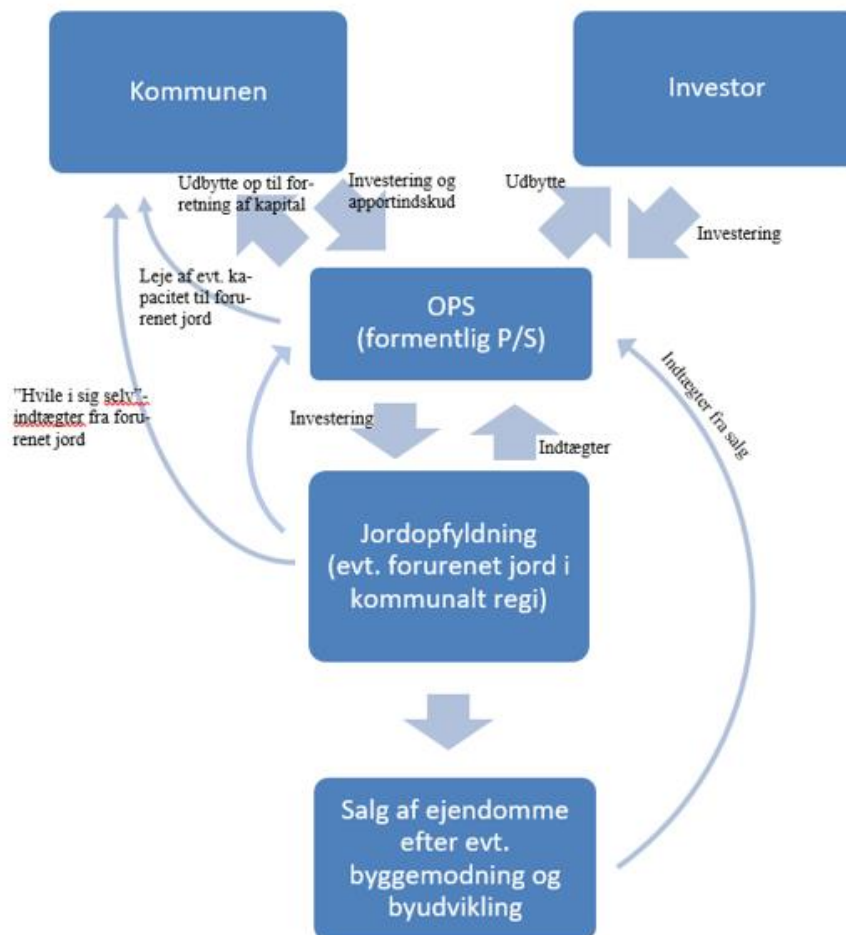
OPS-modellen består i, at jordopfyldningen sker i samarbejde med en partner således, at partneren og kommunen sammen etablerer et selskab, der kan gennemføre projektet. Forurennet jord vil blive håndteret i kommunalt regi.

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

Investoren skal i henhold til kommunalfuldmagten eje mindst 50 % af selskabet, og selskabet må ikke have til formål at tjene penge. Det er dog sandsynligt, at investorerne vil ønske en større ejerandel end 50 % - eksempelvis 80 % - hvis de skal bidrage med størstedelen af initialinvesteringen til projektet.

Selskabet må ikke have til formål at tjene penge, eftersom kommunen ikke må deltage i erhvervsvirksomhed. Dette betyder i praksis, at kommunen ikke må få et større udbytte fra selskabet, end hvad der svarer til en almindelig forrentning af kommunens kapital.

Det er tanken, at kommunen indskyder projektet som apportindskud, evt. i kombination med en investering i projektet. De væsentligste dele af finansieringen skal komme fra en ekstern investor eller ved fremmedfinansiering/lånoptagelse. De økonomiske strømme kan illustreres således:



| OPS: Ren og lettere forurennet jord | Kommunen: Forurennet jord |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> •Ejerskab til depot i sin helhed •Udleje af kapacitet til kommunen •Markedslejebestemt leje pr. ton deponeret jord •Udleje af personel og maskinel til kommunen (kan indgå i pr. ton lejepris) | <ul style="list-style-type: none"> •Miljøansvarlig driftsherre for anlæg for forurennet jord •Kapacitet lejes af OPS •Kommunal prisfastsættelse •Kommunen oppebærer indtægter |

Selskabet kan selv udføre de praktiske opgaver forbundet med projektet, eller disse kan udbydes:

| | Etablering | | Drift | | Byggemodning og salg | |
|------------------|----------------------|-----------------------------|-------|-----------------------------|----------------------|-----------------------|
| Ansvar | OPS | Kommunen v. forurennet jord | OPS | Kommunen v. forurennet jord | OPS | |
| Udførelse | OPS | Udbud | OPS | Udbud | OPS | Udbud af byggemodning |
| Risiko | Kommunen og investor | | | | | |

Den væsentligste fordel ved OPS-modellen er, at Hvidovre Kommune deler risikoen for projektet med en investor, og at der kan etableres begrænset hæftelse.

Kommunen afgiver i sagens natur noget kompetence til at styre projektet, eftersom der vil være en medejer af projektet. Dette navnlig i lyset af, at kommunen ikke må have bestemmende indflydelse i selskabet. Kommunens indflydelse skal udøves på generalforsamlingen og kan ikke ske gennem instrukser til de kommunalt valgte bestyrelsesmedlemmer.

Samtidig sker der dog også en deling af risikoen for projektet, hvilket er en meget væsentlig fordel.

Investoren findes ved en udbudsforretning, hvor de relevante kommunale opgaver udbydes med vilkår om deltagelse i et selskab sammen med kommunen. Modellen forudsætter derfor, at man på forkant kan beskrive alle de kommunale opgaver, selskabet skal varetage.

Kommunen kan på forhånd fastlægge vilkår for projektet i aftalen med en investor eller i udbudsvilkårene. Eksempelvis kan det efter forhandling aftales, at parterne skal arbejde mod, at Hvidovre Kommunes vision for området kan realiseres, hvordan byggeri skal udformes, at der skal etableres rekreative områder, eller at evt. overskud over en vis procentdel af kapitalen skal allokeres til infrastruktur mv. En investor vil formentlig være mere tilbøjelig til at acceptere et sådant vilkår, hvis investoren allerede har en økonomisk interesse i området i øvrigt.

Der kan både 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.

Derudover bør det overvejes at give investor en forkøbsret til markedspris til de grunde, der opstår, således at investor kan tage aktiv del i udviklingen af området. Dette skal være en del af udbuddet for at finde investor, og kan ventes at være attraktivt for visse typer investorer, der vil bidrage til områdets fremdrift. Videre er en sådan købsret til markedspris en fordel for kommunen, eftersom kommunen dermed får hånd i hanke med, at en investor rent faktisk aftager grundene til markedspris.

Kommunens myndighedskompetencer, eksempelvis til prisfastsættelse og lokalplanlægning, er i sagens natur fortsat gældende, men de kan have økonomiske konsekvenser for samarbejdet med en investor, alt afhængigt af hvilke vilkår, der er aftalt.

Er det eksempelvis aftalt, at området skal være et erhvervsområde, kan kommunen godt ved lokalplan udlægge området til boligområde (forudsat naturligvis at betingelserne herfor er opfyldt). Dette kan dog betyde, at der vil komme et økonomisk opgør mellem kommunen og investoren, ligesom væsentlige tilsidesættelser af de med investoren aftalte vilkår efter omstændighederne kan føre til, at investoren vil ud af samarbejdet.

Med andre ord er kommunen nødsaget, til inden indgåelsen af aftaler med investoren, at fastlægge den langsigtede strategi for projektet, som kommunen agter at følge.

I vores gennemførte interviews med potentielle investorer, har investorerne ligeledes udtrykt, at det er afgørende for, at de vil deltage i et projekt som dette, at der er langsigtede politisk opbakning til projektet, og at kommunen kan forventes at være en ”medspiller” uanset skiftende kommunalbestyrelser.

Det vil dog være vores anbefaling, at en sådan strategi fastlægges uanset valg af organisationsmodel, eftersom et projekt som dette ikke kan ændres fra valgperiode til valgperiode.

OPS-modellen indeholder mange fordele, hvoraf de væsentligste er, at kommunens risiko deles med en investor, og at der kan opstå nye gode idéer, når man samarbejder med en tredjepart, der arbejder anderledes end en selv.

Modellens fordele og ulemper kan opsummeres som følger:

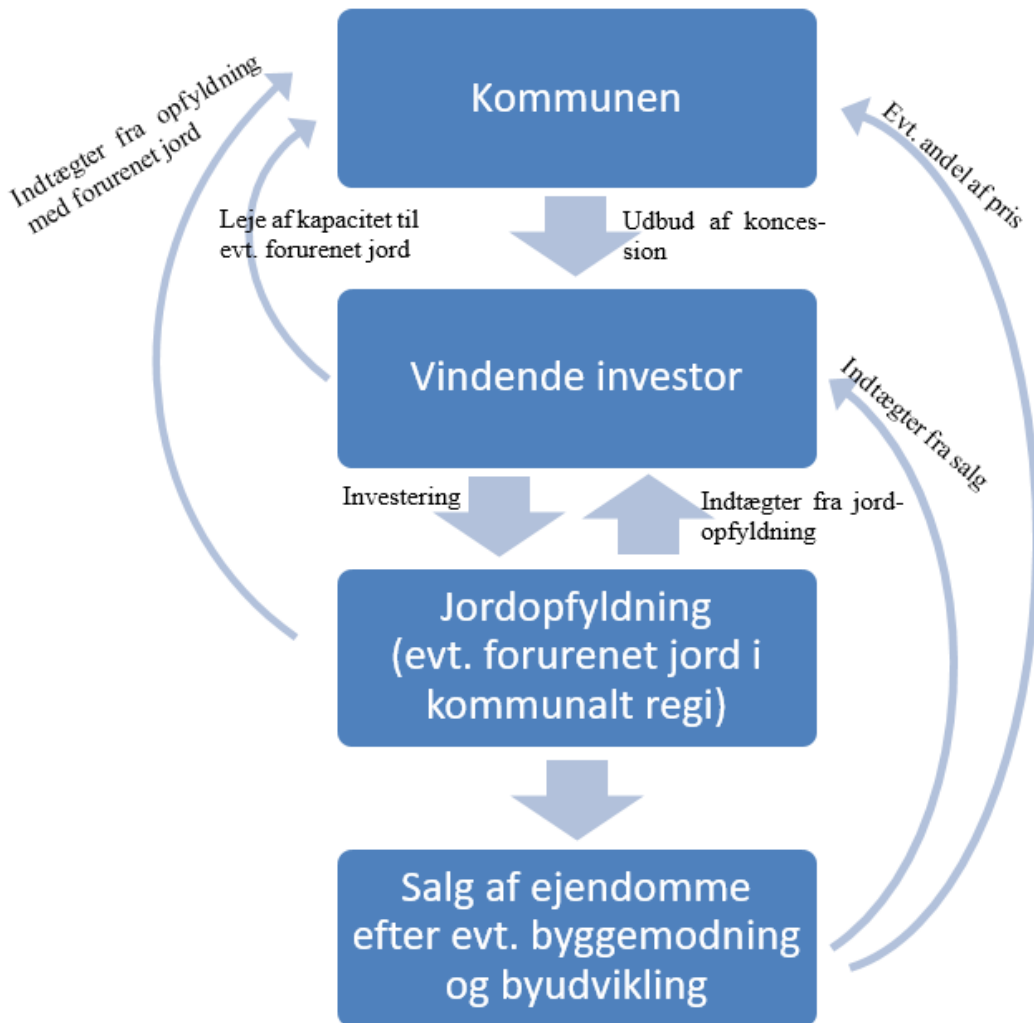
| Fordele | Ulemper |
|--|---|
| Kommunen står ikke alene med initialinvesteringen for projektet, og initialinvesteringen fra kommunens side vil efter omstændighederne kunne begrænses væsentligt. | Det kan være vanskeligt at finde investorer, når selskabet ikke må tjene penge. Dialogen med investorerne tyder dog på, at dette ikke i sig selv udgør en udfordring. |
| 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 veto. |
| 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. | |

5.5 *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 pr. solgte kvadratmeter erhvervsgrunde. De økonomiske strømme i projektet kan overordnet illustreres som følger:



Ansvar for projektet vil i al væsentlighed påhvile den partner, der vinder projektet. Kommunen vil således kun være inddraget som myndighed og i det omfang, der skal opfyldes med forurennet jord:

| | Etablering | | Drift | | Byggemodning og salg | |
|------------------|------------|-----------------------------|--|-----------------------------|----------------------|---------------------------|
| Ansvar | Partner | Kommunen v. forurennet jord | Partner | Kommunen v. forurennet jord | Partner | |
| Udførelse | Partner | | Partner | | Partner | |
| Risiko | Partner | | Partner, og i begrænset omfang kommunen v. forurennet jord | | Partner | Kommune evt. andel i salg |

Et væsentligt karakteristika ved modellen – som både kan være en fordel og en ulempe – er at kommunen i meget væsentlig grad frasiger sig styringen med projektet, men også risikoen ved projektet.

Der kan naturligvis fastsættes vilkår for området udvikling i et udbudsmateriale, men for at de kan håndhæves, skal de være ganske præcise. Dertil kommer, at kommunen ikke efterfølgende har mulighed for at kræve, at krav og vilkår genforhandles eller lignende. Vilkårene vil dog også kunne formuleres som rammevilkår, der skal udfyldes efter nærmere aftale mellem kommunen og koncessionshaveren.

Som under OPS-modellen er kommunens myndighedsbeføjelser intakte, idet det dog kan resultere i økonomiske krav fra koncessionshaveren, hvis kommunen agerer i modstrid med udbudsvilkårene. Også dette nødvendiggør en høj grad af præcision i udbudsmaterialet – en præcisionsgrad der kan være vanskelig at etablere inden projektet er igangsat.

En væsentlig udfordring ved brug af modellen er ligeledes, at investorerne stiller store krav til tydeliggørelse af risici og økonomi i denne type projekt, da projektet er atypisk for investorerne. Det kan være vanskeligt at sikre, at et investorprospekt indeholder tilstrækkelig præcis beskrivelse af risici til, at der kan opnås økonomisk fordelagtige bud. Dertil kommer, at en detaljeret beskrivelse af forventede risici i et udbudsmateriale i sidste ende kan medføre et ansvar for kommunen, hvis forudsætningerne for risikovurderingen ikke holder.

De potentielle investorer har udtrykt, at det vil blive anset for attraktivt for projektet, hvis kommunen også selv er involveret i projektet og således har ”hånden på kogepladen”. Dette er også muligt med en koncessionsmodel, selvom den ikke forudsætter, at kommunen finansielt bidrager til projektet, eksempelvis ved at en del af arealet fyldes med forurenede jord, hvorved kommunen i sagens natur må være involveret i projektet. Men baseret på investorerne udmeldinger, er det ikke givet, at investorerne vil finde en sådan kommunal involvering tilstrækkelig.

Ud fra vores drøftelser med potentielle investorer, finder vi det således ikke realistisk, at der kan udarbejdes udbudsvilkår med tilstrækkelig præcision, at der kan opnås realistiske bud på projektet fra attraktive investorer. Som følge heraf anbefales koncessionsmodellen ikke.

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. |

5.6 *Kombination af de enkelte modeller*

Flere af de ovenstående modeller kan anvendes i kombination med hinanden. Ovenstående modeller er således alene grundstrukturer, som kan udvikles yderligere i takt med at risici samt kommunens evt. behov og ønsker afdækkes. I bilag 3 er der ligeledes i et vist omfang lagt op til, at visse modeller kan kombineres.

Som et eksempel kan nævnes, at alle modeller, som indebærer en selskabsopgørelse af projektet, i et vist omfang vil skulle kombineres med den kommunale model, hvis der skal etableres et deponeringsanlæg, medmindre der vedtages en anlægslov som muliggør en samlet håndtering i selskabsregi. Baggrunden herfor er, at sådanne anlæg skal være kommunalt ejede, dvs. at kommunen skal være den miljøansvarlige driftsherre. Dette kan i praksis håndteres ved, at kommunen lejer de arealer af selskabet, som bruges til at opfylde med forurenede jord. Der henvises til bilag 3, hvor dette er uddybet.

Endvidere er det muligt at kombinere de enkelte modeller således, at en del af arealet udføres efter én model, mens en anden del af arealet udføres efter en anden model. De mest oplagte eksempler herpå er, at man kombinerer den kommunale model og havnemodellen, den kommunale model og OPS- modellen eller havnemodellen og OPS-modellen.

Foruden de ovennævnte modeller kan der også overvejes andre former for samarbejder, eksempelvis i form af samarbejder med aktører, der kan have en mere ideel interesse i et projekt som dette. Dette kan eksempelvis være et strategisk samarbejde med andre kommuner, med det formål at sikre, at der ikke etableres overkapacitet til jorddeponering. Videre kan der være tale om videns samarbejder med aktører, der har gennemført lignende projekter.

6. 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.

COWI har udarbejdet et notat af 1. april 2019 om de risici, der på nuværende tidspunkt er relateret til projektet (**bilag 5**).

På grundlag af COWI's notat og vores vurderinger kan de væsentligste forudsætninger for projektets gennemførelse på nuværende tidspunkt 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.
- Overskudsjorden leveres til Avedøre Holme fremfor andre projekter
- Efterspørgsel af erhvervsarealer
- Modtagefaciliteter og adgangsveje.

For at sikre sig mod uhensigtsmæssige virkninger af forudsætningerne, bør Hvidovre Kommune forholde sig på følgende måde:

- I størst muligt omfang at udskyde udgifter forbundet med projektet til det er sikkert, at projektet er realiserbart og rentabelt.
- Hurtigst muligt at søge at få afklaret, om projektet er realiserbart og rentabelt.
- Tage kontakt til øvrige grundejere i området med henblik på at afdække, om disse har interesse i at bidrage til infrastrukturinvesteringer.

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 afgørende at få fortalt den rigtige "historie" om projektet for at gøre området attraktivt.

Hvidovre Kommune bør søge at mindske risiciene mest muligt, samt at sikre at risiciene ikke påvirker kommunens økonomi. Dette kan bl.a. sikres på følgende måder:

- At basere projektet på grundige analyser af fx de forventede jordmængder og behovet for grunde til erhvervsvirksomheder på det pågældende sted, og løbende at overveje, om analyserne holder stik, herunder i forbindelse med faser af landindvindingen, der først påbegyndes senere.
- At faseopdele projektet i overensstemmelse med COWI's anbefaling herom, således at der først etableres kystnære faser, der kan stå alene, hvis der er grundlag for at standse projektet. Hvis der ved færdiggørelsen af de første faser identificeres fortsat behov for kapacitet til opfyldning af jord, kan fase to gennemføres.
- Tage kontakt til andre kommuner og aktører inden for området med henblik på afklaring af, om der er konkurrerende jordopfyldningskapacitet på tegnebrættet.
- Ikke at for tidligt at træffe endelige beslutninger om, hvilke jordtyper, der skal ifyldes således, at det løbende kan vurderes, hvilken kapacitet, der er behov for.

- Dele risikoen med en investor og lægge en del af projektet ud i et selskab med begrænset hæftelse. På den måde begrænses kommunens økonomiske risiko til kommunens investering i selskabet. Hvis et selskab etableres som et P/S bør kommunen deltage som kommanditaktionær (begrænset hæftelse), og komplementaren (som hæfter ubegrænset) bør udgøres af et til formålet stiftet selskab med begrænset hæftelse.
- Nøje overvejer omfanget og konsekvenserne af kommunens forpligtelser over for evt. investorer og tredjeparter.
- Kommunen bør ikke budgettere med indtægter fra projektet inden det er fuldstændig klart i) at indtægterne kommer, og ii) hvornår indtægterne kommer. Kommunen bør i høj grad anvende et forsigtighedsprincip i relation til budgettering med indtægter, i det omfang indtægter kan bruges til andre af kommunens områder (hvis projektet ender med at indeholde hvile i sig selv kan der i sagens natur ikke budgetteres med indtægter derfra til andre formål).

7. Anlægslov eller myndighedsgodkendelser efter gældende lovgivning

Grundlæggende kan der opnås tilladelse til et projekt som dette ved at der vedtages en anlægslov, eller ved at Erhvervsministeren vedtager et landsplandirektiv og Kystdirektoratet giver tilladelse til opfyldning på søterritoriet (tilladelser efter gældende lovgivning). En nærmere beskrivelse af forskellene på de to etableringsformer er vedlagt som **bilag 6**.

Gennemførelse ved anlægslov beskrives i 7.1.1 mens gennemførelse ved tilladelser efter gældende lovgivning beskrives i 7.1.2.

7.1 Anlægslov

En anlægslov kræver en særlig statslig interesse i projektet. Ud fra Erhvervsministerens seneste udmeldinger ses en sådan interesse at være tilkendegivet.

Ved vedtagelse af en anlægslov kan samtlige forhold omkring miljøvurderinger og planforhold samt selskabskonstruktion iagttages. Dermed vil samtlige forhold overordnet være afklarede, når loven er vedtaget.

Loven vil således træde i stedet for landsplandirektiv, tilladelse til opfyldning på søterritoriet samt VVM-tilladelse til opfyldelse på søterritoriet og til jordopfyldningsanlæg (deponi og/eller nyttiggørelse) samt miljøgodkendelser hertil.

I loven kan anden dansk lovgivning fraviges, og kommunalretlige problemstillinger vedrørende fx anvisning af kommunalt affald samt forhold omkring affalds-afgift mv. kan iagttages. Samtidig kan der tages stilling til ejerskab og rammer for kommunens eventuelle lånoptagelse.

En anlægslov forudsætter, at projektet er beskrevet præcist og endeligt. Dette betyder, at ændringer i forhold til det projekt, der er vedtaget i anlægsloven, kan være vanskelige, og giver dermed en mindre fleksibilitet. Samtidig giver anlægsloven en sikkerhed for det samlede projekt og samtlige myndighedsgodkendelser til projektet i én og samme beslutning.

Inden lovprocessen skal der være en miljøvurderingsproces vedrørende nyt landareal og deponerings- og /eller nyttiggørelsesanlæg. Miljøvurderingen vil (formentlig) være med Miljøstyrelsen som overordnet myndighed.

Processen vil overordnet omfatte idéfase / VVM-scoping og inddragelse af offentligheden i den forbindelse, jf. miljøvurderingslovens § 23 samt 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. Miljøvurderingen skal i høring i offentligheden og der kan fremsættes bemærkninger og indsigelser, men miljøvurderingen kan ikke indbringes for de administrative klagenævn. Selve VVM-tilladelsen gives via anlægsloven.

Der vil i en anlægslov som udgangspunkt også blive taget stilling til driften af projektet, herunder allokering af opgaven til et selskab eller en myndighed. Dette kunne fx være et udviklingselskab. Det kræver således, at der inden anlægsloven er taget stilling til selskabskonstruktion, herunder ejerskab, og udbudsprocessen i forhold til eventuelle private investorer.

7.2 Myndighedsgodkendelser

COWI har identificeret en række myndighedsgodkendelser, som skal indhentes hvis projektet skal realiseres efter gældende lovgivning (**bilag 7**). Der er overordnet tale om følgende myndighedsgodkendelser:

- Landsplandirektiv
- Tilladelse til opfyldning på søterritoriet (Kystdirektoratet)
- VVM-tilladelse til opfyldning på søterritoriet (Kystdirektoratet)
- VVM-screening vedr. etablering af deponeringsanlæg (Miljøstyrelsen)
- VVM-Tilladelse til etablering af deponeringsanlæg (Miljøstyrelsen)
- Miljøvurdering af plangrundlag for det nye landareal (landzone, der overgår til byzone) (Hvidovre Kommune)
- Nødvendig begrundelse i.h.t. Planlovens § 5 b (Erhvervsstyrelsen)
- Miljøgodkendelser (Miljøstyrelsen og/eller Hvidovre Kommune)
- Udledningstilladelse for udledning af overskudsvand (Hvidovre Kommune, Miljøstyrelsen, hvis denne er miljøgodkendelsesmyndighed, og udledningstilladelsen vedrører deponeringsanlægget)

Derudover har vi identificeret visse forhold, der skal afklares med andre myndigheder for at sikre, at projektet etableres på et fuldt ud lovligt og oplyst grundlag:

- Indhentelse af udtalelser fra Energistyrelsen, Erhvervsstyrelsen og Indenrigsministeriet om kommunens dimensioneringen af jordopfyldning. Det er således ikke helt givet, at Hvidovre Kommune kan dimensionere anlægget så stort, som ønsket. Dette afhænger af, om kommunen må modtage affald fra andre kommuner.
- Indhentelse af udtalelse fra Energistyrelsen om prisfastsættelse, hvis der etableres K206-anlæg, eftersom sådanne anlæg kan drives i konkurrence med private.
- Indhentelse af bindende svar fra SKAT vedrørende affaldsafgifter, om K206-anlæg er afgiftspligtige, og om adskillelsen af anlæg, der skal behandles forskelligt skattemæssigt.
- Afklaring med Miljøstyrelsen af om anlægget til lettere forurenede og ren jord rettelig skal godkendes som affaldsnyttiggørelse eller affaldsdeponering, da der netop er kommet ny skærpet praksis herom, og da det har afgørende betydning for muligheden for at inddrage en investor. Vi finder det mest sandsynligt, at anlægget kan godkendes som affaldsnyttiggørelse.
- Evt. indhentelse af udtalelser fra Indenrigsministeriet og Miljøministeriet til afdækning af, projektet kan etableres efter restproduktbekendtgørelsen. Dette vil med stor sandsynlighed ikke blive relevant.

For alle de ovennævnte tilladelser og indhentelse af udtalelser gælder, at de hver især kan få væsentlig betydning for gennemførelsen af projektet.

Samtidig anbefaler vi at det kommunale tilsyn inddrages for at sikre, at tilsynet deler opfattelsen af, at kommunen alene varetager hjemlede opgaver i projektet.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bør i øvrigt inddrages i de modeller, som indebærer lånoptagelse for kommunen.

Det kræver teknisk og juridisk ekspertise at få formuleret anmodninger om udtalelser på en måde, så man får et dækkende svar, på det man spørger om. Det samme gør sig gældende for tilladelser. Myndighederne er ikke forpligtede til at give tilladelser, og ofte vil det kræve en overbevisende argumentation at opnå de relevante godkendelser.

8. Potentielle sten på vejen i forhold til projektet

8.1 *Miljøretlige uklarheder*

Det påtænkte jordopfyldningsprojekt ved Avedøre Holme vil med en forventet kapacitet på 24 mio. m³ være blandt de største af sin art. Til sammenligning har jordopfyldningen ved Københavns Nordhavn haft en kapacitet på ca. 10 mio. m³. Samtidig ligger projektet i et infrastrukturelt knudepunkt.

Som følge heraf vil der være et stort fokus på projektet, som også har væsentlige statslige interesser. Alene projektets størrelse og placering medfører derfor, at der vil være behov for at inddrage visse statslige myndigheder i planlægningsprocessen. Dette er navnlig i lyset af, at den juridiske ramme om projektet ikke på alle punkter er fuldstændig klar.

Det er vores vurdering, at det kan lykkes at opnå opbakning til projektet fra de relevante statslige myndigheder og at projektet dermed kan gennemføres via en anlægslov, og vi lægger således til grund, at der vil være gode muligheder for at få gennemført projektet.

Men eksempelvis er der blandt Økonomi- og Indenrigsministeriet, Justitsministeriet og Miljøministeriet uenighed om, hvorvidt og i hvilket omfang en kommune kan modtage affald fra andre kommuner. Uenigheden består navnlig i, om den såkaldte opgaveudførelseslov finder anvendelse. Det vil være afgørende at få en udmelding fra Energistyrelsen, Erhvervsstyrelsen og Økonomi- og Indenrigsministeriet om, at kommunalfuldmagten eller andre regler ikke vil kunne forhindre projektets gennemførelse i den planlagte form og størrelse.

Dertil kommer, at det alt efter projektet organisering kan være nødvendigt for kommunen at opnå godkendelse til de tiltænkte aktiviteter for ikke at havne i konflikt med kommunalfuldmagtsreglerne.

Endelig er på det foreliggende grundlag vores vurdering, at anlægget vil kunne organiseres således, at der ikke skal betales affaldsafgift. Grundet projektets størrelse og affaldsafgiftens afgørende driftsøkonomiske betydning, anbefaler vi, at der indhentes bindende svar fra SKAT herom.

Hvis det besluttes, at projektet skal gennemføres via en anlægslov, vil ovennævnte problemstillinger skulle afklares i forbindelse med lovarbejdet og anden dansk lovgivning kan eventuelt fraviges i anlægsloven. De nævnte usikkerheder vil således blive afklaret i forbindelse med vedtagelse af loven.

8.2 *Nedlæggelse af veto mod etableringen af jordopfyldningsanlæg*

Der er ikke en egentlig adgang til at nedlægge veto mod etablering af et jordopfyldningsanlæg for hverken private aktører, offentlige myndigheder eller organisationer og foreninger.

Der består dog naturligvis den mulighed, at godkendelsesmyndigheden ikke vælger at give en tilladelse, eksempelvis begrundet i lovbestemte krav eller et sagligt skøn om projektet.

Efter planloven er nabokommuner derudover tillagt en særlig indsigelsesrettighed mod planforslag, såfremt forslaget har væsentlig betydning for nabokommunen. Kan kommunerne ikke blive enige om planforslaget, kan det indbringes for Erhvervs- og Vækstministeren, som træffer endelig afgørelse.

Ved vedtagelse af en anlægslov vil ovennævnte problemstillinger formentlig ikke være relevante, idet problemstillingerne vil være iagttaget i forbindelse med lovprocessen.

8.3 *Mulighed for at gøre indsigelse mod etablering af jorddepotet*

I forbindelse med høring kan der fremkomme indsigelser, som godkendelsesmyndigheden kan vælge at lægge til grund for et afslag på en tilladelse eller godkendelse.

Overordnet er der tre muligheder for at gøre indsigelse mod etableringen af et jorddepot: (i) i forbindelse med den almindelige partshøring, (ii) i forbindelse med, at den relevante tilladelse sendes offentlig og (iii) i forbindelse med klage over afgørelsen om den pågældende tilladelse.

VVM-screeninger, VVM-tilladelser og tilladelse til opfyldning på søterritoriet efter kystbeskyttelsesloven skal sendes i offentlig høring. I forhold til VVM-tilladelser og -screeninger skal der ske offentlig høring af offentligheden og berørte myndigheder.

Anlægget skal ligeledes miljøgodkendes efter miljøbeskyttelsesloven. Afgørelse om miljøgodkendelse træffes af kommunalbestyrelsen i den pågældende kommune, såfremt der er tale om et K206-anlæg, og af Miljøstyrelsen, såfremt der er tale om et 5.4-anlæg. Miljøgodkendelsen skal meddeles klageberettigede, foreninger, der har erklæret at ville underrettes, og andre myndigheder, der har været inddraget under sagens behandling.

Hvis det besluttes, at projektet skal gennemføres ved en anlægslov, vil der være høringer i forbindelse med VVM-redegørelsen forud for vedtagelse af loven. Loven vil træde i stedet for VVM-tilladelsen, der således ikke skal i høring udover høringen af lovforslaget.

8.4 Klage

I forbindelse med klagesager vil der altid være en risiko for, at en tilladelse til-sidesættes af rekursmyndigheden.

Dertil kommer, at klagesager kan tillægges opsættende virkning således, at projektet ikke kan igangsættes før klagesagen er færdigbehandlet. I et projekt af denne størrelse og karakter må det forventes, at klager over væsentlige tilladelser vil blive tillagt opsættende virkning.

I et projekt som dette bør tidsplanen derfor altid tage højde for, at der kan indkomme klager, som tillægges opsættende virkning.

Ved vedtagelse af en anlægslov vil der ikke være klageadgang til administrative klagenævn. Klage kan således alene ske ved anlæggelse af søgsmål mod Staten.

9. Det videre forløb – proces

For at realisere projektet er der en række tiltag, der skal gennemføres. En overordnet drejebog for projektets videre forløb mod realisering kan se sådan ud:

- i. Politisk principbeslutning i Hvidovre Kommunalbestyrelse om overordnet strategi for projektet, herunder organisationsform samt om processen skal gennemføres ved en samlet anlægslov eller ved løbende myndighedsgodkendelser.

Da vi anbefaler en organisationsmodel baseret på, at den væsentligste investering i den fysiske udførelse af projektet skal komme fra en privat investor, vil kommunens omkostninger i forbindelse med igangsættelsen af projektet primært udgøres af omkostninger til teknisk, juridisk og økonomisk rådgivning, herunder vedrørende, valg af investor, selskabsdannelse, forberedelse af anlægslov etc. etc.

- ii. Udarbejdelse af samlet plan for udmøntning af kommunalbestyrelsens principbeslutning om projekt og strategi.

Med henblik på at sikre, at risici og potentielle sten på vejen i forhold til projektet, jf. pkt. 0 og 8, afklares hurtigt, anbefales det, at Hvidovre Kommune hurtigt fastlægger overskuelig plan for, hvordan projektet realiseres, og i hvilken rækkefølge de forskellige skridt bør gennemføres.

- iii. Etablering af nødvendige strategiske samarbejder, og fortællinger af historien om projektets visioner til omverdenen.

For et projekt som dette afhænger succesens i høj grad af, at man kan få fortalt den rigtige historie om projektet.

For at få fortalt den rigtige historie, og dermed forøge sandsynligheden for, at der opnås stor opbakning til projektet, kan Hvidovre Kommune med fordel overveje et samarbejde med Københavns Kommune og Region Hovedstaden.

- iv. Præcis og endelig stillingtagen til projektet omfattende præcise og endelig beskrivelse af projektets placering, art, dimensionering, forbyggende foranstaltninger, indvirkning på miljøet.

Dette kræver stillingtagen til anlæggets modtagelse af forurenede/ lettere forurenede / ren jord og dimensionering inden for de tre typer jord samt drøftelse af muligheden for, at Hvidovre Kommune som ejer, kan modtage forurenede jord fra andre kommuner.

- v. Miljøvurderingsprocessen vedrørende nyt landareal og deponerings- og /eller nyttiggørelsesanlæg. Arbejdet foregår med Miljøstyrelsen som overordnet myndighed.
- vi. Lovproces og vedtagelse af en anlægslov, der regulerer samtlige relevante forhold herunder plan- og miljøforhold, kommunalretlige forhold, herunder forhold vedrørende modtagelse af jord fra andre kommuner samt ejerskabsforhold og selskabsform (evt. via tilknyttet lov).

Miljøvurdering og lovarbejdet er en omfattende proces, der kræver stor ekspertise, hvorfor det må forventes, at processen skal varetages i tæt samarbejde med Hvidovre Kommunes tekniske og juridiske rådgivere.

- vii. Etablering af relevante selskaber/driftsorganisation, herunder indgåelse af samarbejdsaftaler med investor, samt evt. justeringer i organisationsform på grundlag af myndighedernes godkendelser.

Da vi anbefaler en selskabsdannelse i samarbejde med en privat investor, vil der være tale om en kompleks og tidskrævende udbudsproces, hvor det på den ene side skal sikres, at udbuddet kan tiltrække investorer, og på den anden side at udbudsmaterialet sikrer, at kommunens strategi og ønsker udmøntes fuldt ud. Udbudsmaterialet bør udarbejdes af Hvidovre Kommunes juridiske rådgivere.

Det anbefales, at der snarest iværksættes en udbudsproces således at den private investor kan komme ombord omkring årsskiftet 2019/2020 eller i hvert fald første halvdel af 2020 jf. den udbudsproces, som er beskrevet i vedhæftede procesplan (**bilag 9**)

- viii. Indgåelse af kontrakter baseret på organisationsmodel, herunder entreprenørkontrakter, driftskontrakter, evt. kontrakter med investorer, finansiering etc. Disse kontrakter skal dog først indgås, når selskabskonstruktionen er klar og den lovmæssige hjemmel til projektets etablering er på plads.

10. Forudsætninger og afgrænsning

10.1 *Notatets struktur*

Nærværende notat er opbygget således, at konklusionerne indgår i nærværende overordnede notat. Derudover er følgende bilag vedlagt:

- Bilag 1: COWI's økonominotat af 19. juli 2018
- Bilag 2: Den miljøretlige og offentligretlige ramme om projektet
- Bilag 3: Organisationsformer
- Bilag 3.1: Sammenligningsskema organisationsformer
- Bilag 4: Referater af møder med investorer
- Bilag 5: COWI's risikoafdækning ifm. etablering af holmene af 1. april 2019
- Bilag 6: Notat om anlægslov ctr. tilladelser efter gældende lovgivning
- Bilag 7: COWI's notat af 19. januar 2018 om tilladelser
- Bilag 8: Sammenligning med lignende projekter
- Bilag 9: Procesnotat vedrørende udbud for valg af investor
- Bilag 10 Deloitte's rapport af maj 2019

De juridiske undersøgelser og overvejelser, der ligger til grund for konklusionerne, er indarbejdet i de vedhæftede bilag.

Bilagene udgør en integreret del af notatet og skal tillægges lige så stor vægt som nærværende konklusionsnotat. Med andre ord kan nærværende konklusionsnotat ikke stå alene, men skal læses i nær sammenhæng med bilagene. Bilagene indeholder overvejelser og kommentarer, der er afgørende for den samlede forståelse og vurdering af projektet, de juridiske rammer og de enkelte organisationsmodeller.

Bilag 2 indeholder alene vores helt overordnede konklusioner vedrørende den miljøretlige regulering. Vi tager derfor forbehold for, at der kan være nuancer, der ikke er medtaget i bilaget, hvis primære formål er at skabe et overblik.

10.2 *Forudsætninger*

Nærværende notat er baseret på nedenstående materiale:

- ”Avedøre Holme – Vision 2035” af 20. juli 2016 udarbejdet af Hvidovre Kommune.
- Planlægningsmæssig begrundelse for landopfyldning ved Avedøre Holme af 7. marts 2017 udarbejdet af COWI.
- Præsentation af Avedøre Holme, herunder tidsplan, undersøgelse etc. af 23. marts 2017 udarbejdet af Hvidovre Kommune.
- Brev af 26. juni 2017 fra Erhvervsstyrelsen vedr. Erhvervsstyrelsens foreløbige vurdering af projektet af 26. juni 2017.
- ”Businesscase” af 3. august 2017 udarbejdet af Hvidovre Kommune og COWI.
- Anlægsbudget af 15. august 2017 udarbejdet af COWI.
- Brev af 24. august 2017 Brøndby Kommune til Erhvervsstyrelsen.
- ”Forudsætninger for udvidelse af Avedøre Holme og kortlægning af risici” af 17. november 2017 udarbejdet af COWI.
- ”Udvidelse af Avedøre Holme – Økonominotat” af 9. januar 2018 udarbejdet af Avedøre Holme.
- Møde med styregruppen fra Hvidovre Kommune den 29. januar 2018.
- COWI’s risikoafdækning ifm. etablering af Holmene af 5. april 2019
- COWI’s beregninger for Økonomi til investordialog af 11. april 2019.

Foruden det modtagne materiale har vi i samarbejde med projektleder Connie Kirkegaard fra Hvidovre Kommune udført en interviewundersøgelse af investormarkedet for projekter som dette. Dette har resulteret i møder med tre potentielle investorer samt med konsulenter inden for området.

Interviewundersøgelsen har givet værdifuldt input til brug for valg af organisationsmodel i et projekt som dette, herunder hvad der er vigtigt for investorerne. Eksempelvis har det bl.a. vist sig, at kommunal involvering i projektet er en afgørende forudsætning for at kunne tiltrække investorer.

Da projektet fortsat er i de meget spæde stadier, kan der ske ændringer i forudsætningerne, efterhånden som projektet skrider frem og flere facetter afdækkes.

Nærværende notat er baseret på den lovregulering og praksis, der er gældende på nuværende tidspunkt. Det kan således være nødvendigt at revurdere dele af konklusionerne, såfremt der måtte ske ændringer i lovgivning, øvrige regler eller praksis.

Vi finder i den forbindelse anledning til at fremhæve, at Regeringen i september 2017 varslede, at man ønsker at kodificere kommunalfuldmagten med henblik på at begrænse kommunernes muligheder for at deltage i erhvervsvirksomhed, samt regulere prissætningen af kommunernes ydelser mv.

De relevante *forslag til lov om kommunal og regional erhvervsvirksomhed* er sendt i høring med frist 8. april 2019. Lovforslaget lægger op til en udtømmende regulering af kommunernes varetagelse af erhvervsvirksomhed, udover hvor der foreligger særlovgivning. Lovforslaget lægger sig umiddelbart op ad gældende tilsynspraksis og tillader således fortsat erhvervsaktiviteter som jordforsyning og byggemodning, jf. forslagets bemærkninger.

Da lovforslaget imidlertid endnu ikke er fremsat, kan vi ikke på nuværende tidspunkt udelukke, at et kodificeringen af kommunalfuldmagten vil få betydning for Hvidovre Kommunes muligheder for at indgå i et projekt som dette. Dette kan udgøre en væsentlig risiko for, at projektet ikke gennemføres.

Derudover forventes det, at der i løbet af 2018 vil blive vedtaget en ny havnelov, som kan have betydning for havnemodellen, jf. bilag 4.

10.3 Afgrænsning i forhold til COWI's arbejde med sagen

COWI rådgiver Hvidovre Kommune om en lang række forhold i forbindelse med projektet, herunder alle forhold om myndighedsgodkendelse, naturbeskyttelse mv.

Medmindre andet er eksplicit angivet i nærværende notat, har vi ikke forholdt os til de forhold, der hører under COWI's opdrag.

Herunder har vi ikke taget stilling til:

- Planforhold
- VVM
- Natura 2000
- Konkrete Tilladelser, der skal indhentes til projektet
- Ejerforhold til landindvindinger. COWI har oplyst, at den, der har en tilladelse til at landindvinde, får ejerskab over landindvindingen, hvilket er lagt til grund – Vil i øvrigt blive håndteret i tilladelser/anlægslov
- Økonomiske forudsætninger for projektet og forventet anlægs- og driftsøkonomi.