



**BILAG 3  
TIL NOTAT OM NYT ERHVERVSOMRÅDE UD FOR  
AVEDØRE HOLME – ORGANISATIONSFORMER**

**IDLA 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

15. februar 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](http://www.dlapiper.com) findes en liste  
over kontorer og firmaoplysninger

**Hovedtelefonnummer i Danmark:**  
+45 33 34 00 00

1.	Overordnet om de forskellige organisationsmodeller .....	4
2.	Den kommunale model .....	5
2.1	Opsummering af modellen .....	5
2.2	Planlægningsfasen .....	6
2.3	Etableringsfasen .....	7
2.4	Driftsfasen .....	7
2.5	Udviklings- og salgsfasen .....	8
2.6	Økonomi .....	9
3.	Selskabsmodellen .....	14
3.1	Opsummering af modellen .....	14
3.2	Planlægningsfasen .....	16
3.3	Etableringsfasen .....	17
3.4	Driftsfasen .....	20
3.5	Udviklings- og salgsfasen .....	22
3.6	Økonomi .....	22
4.	Havnemodellen .....	24
4.1	Opsummering af modellen .....	24
4.2	Planlægningsfasen .....	26
4.3	Etableringsfasen .....	27
4.4	Driftsfasen .....	31
4.5	Udviklings- og salgsfasen .....	34
4.6	Økonomi .....	35
5.	OPS-modellen (Offentligt-privat selskab) .....	37
5.1	Opsummering af modellen .....	37
5.2	Planlægningsfasen .....	40
5.3	Etableringsfasen .....	40
5.4	Udviklings- og salgsfasen .....	46
5.5	Økonomi .....	46
6.	Koncessionsmodellen .....	48
6.1	Opsummering af modellen .....	48



6.2	Planlægningsfasen.....	50
6.3	Etablerings- og driftsfasen.....	50
6.4	Udvikling- og salgsfasen .....	55
6.5	Økonomi .....	55

## 1. Overordnet om de forskellige organisationsmodeller

På grundlag af de overordnede juridiske rammer, vi har gennemgået i bilag 2, er det muligt at organisere projektet på forskellige måder. Vi har gennemgået 5 mulige 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.

En sammenligning af modellerne er vedlagt som underbilag (bilag 3.1).

Ved valget af organisationsmodel er der en række forhold, der spiller ind, herunder:

- kommunalfuldmagten
- hvilken risiko Hvidovre Kommune ønsker at påtage sig
- om der ønskes en ekstern investor
- finansieringsmuligheder
- den forventede anvendelse af området
- etc.

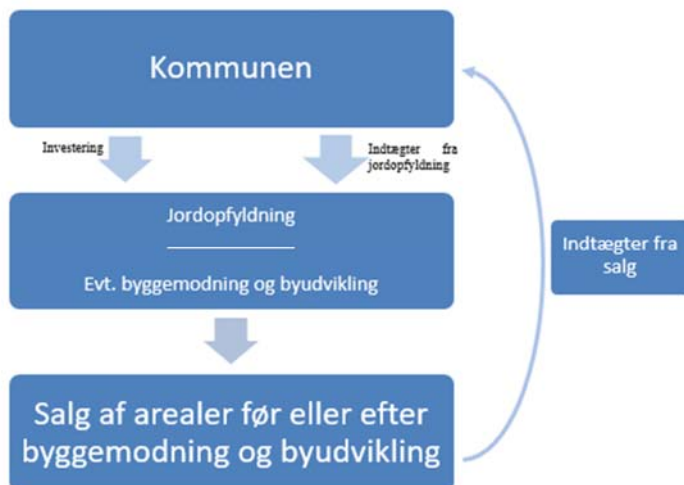
Hver model har sine fordele og ulemper, og det beror også på en politisk stillingtagen om kommunens risikovillighed og den ønskede grad af kommunalt engagement i projektet.

På grundlag af den nedennævnte gennemgang af de forskellige organisationsmodeller, kan kommunalbestyrelsen træffe en politisk principbeslutning om, i hvilken retning man skal arbejde, herunder eksempelvis i forbindelse med indhentelse af myndighedsgodkendelser.

## 2. Den kommunale model

### 2.1 *Opsummering af modellen*

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. 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	
<b>Ansvar</b>	Kommunen		Kommunen		Kommunen	
<b>Udførelse</b>	Kommunen	Udbud	Kommunen	Udbud	Kommunen	Udbud af byggemodning
<b>Risiko</b>	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. 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

## 2.2 *Planlægningsfasen*



Realisering af modellen forudsætter indhentelse af de udtalelser mv., der er angivet i konklusionsnotatet.

### **2.3 Etableringsfasen**

#### **2.3.1 Miljøretlig ramme**

Etablering af projektet i rent kommunalt regi giver forventeligt kommunen relativt frie rammer i relation til, om opfyldning skal ske (helt eller delvist) med ren, lettere forurenede eller forurenede jord.

Den kommunale model er den simpleste, såfremt der skal ske opfyldning med forurenede jord i et egentlig jorddeponeringsanlæg. Dette skyldes, at kommunen skal være ansvarlig driftsherre.

#### **2.3.2 Myndighedsforhold**

Der er ikke særlige myndighedsforhold, der gør sig gældende.

##### **2.3.2.1 Særligt om kommunalbestyrelsens beføjelser**

Den kommunale model sikrer, at kommunalbestyrelsen ikke afgiver beføjelser i relation til projektet. Kommunalbestyrelsen har dermed mest mulig selvbestemmelse over hele projektet, men kommunen bærer samtidig også den fulde risiko for projektet.

Med andre ord varetager kommunalbestyrelsen fuldt ud myndigheds-, drifts- og ejerskabsbeføjelser over projektet, idet kommunalbestyrelsen naturligvis er underlagt lovgivning etc., herunder planloven, miljøbeskyttelsesloven mv.

Kommunalbestyrelsens beføjelser vil alene være begrænset af de aftaler, kommunen indgår med tredjeparter og de tilladelser, der er udstedt af andre offentlige myndigheder.

Ligeledes vil kommunen have fuld rådighed over de ejendomme, der opstår som led i projektet, og kommunalbestyrelsen kan beslutte hvornår ejendommene skal sælges og på hvilke vilkår.

### **2.4 Driftsfasen**



#### *2.4.1 Udbudskrav ved etablering af anlæg*

Der er ingen udbudsretlige krav om, at kommunen skal udbyde opgaven, hvis kommunen selv kan udføre bygge- og anlægsarbejderne ved brug af interne ressourcer uden anskaffelser fra tredjemænd. Opgaven vil i denne situation blive løst ”in-house”.

Finder kommunen, at denne ikke selv vil stå for etableringen af anlægget, består udbudskravene i etableringsfasen navnlig i udbud af de entreprise-, tjeneste- og rådgivningsydelser. For så vidt angår udbud af anlæggets drift og ved salg af ejendommene henvises til pkt. 2.4 og 2.5 nedenfor.

Etableringen af selve jordopfyldningsanlægget skal ske som et bygge- og anlægsprojekt (evt. i totalentreprise, dvs. inkl. rådgivningsydelser), formentlig efter reglerne om udbud efter forhandling.

#### *2.4.2 Udbudskrav ved drift af anlægget*

Driften af anlægget vil kunne ske i enten kommunalt regi (in-house) eller ved udbud til en jordentreprenør. Det er alene den faktiske forvaltningsvirksomhed, der kan udbydes, og kommunen vil således selv skulle foretage myndighedsopgaver, herunder gebyrfastsættelse.

Udbud af drift af anlægget kan ske i en selvstændig kontrakt som et bygge- og anlægsprojekt. Driften kan også udbydes sammen med jordopfyldningsanlægget således, at der udbydes én samlet kontrakt.

### **2.5 Udviklings- og salgsfasen**

Udviklings- og salgsfasen består navnlig af to kommunale opgaver, nemlig at der skal:

- Foretages byggemodning og udstykninger, og
- Gennemføres salg af ejendommene.

#### *2.5.1 Byggemodning og udstykning*

Det er en lovlig kommunal opgave at byggemodne ejendomme med henblik på salg, herunder med henblik på at virksomheder skal placere sig inden for kommunen.





Dertil kommer, at kommunen lovligt vil kunne etablere infrastrukturanlæg med det sigte at etablere og forberede rammevilkår for kommunens erhvervsvirksomheder.

Efter etableringen af en jordopfyldning vurderer vi, at kommunen lovligt vil kunne foretage de aktiviteter, der skal til for at salgsmodne ejendommene.

Såfremt kommunen ikke selv kan eller vil forestå selve byggemodningen (in-house), kan der udbydes en bygge- og anlægskontrakt på denne opgave.

### *2.5.2 Salg af ejendomme*

I henhold til kommunestyrelseslovens § 68 kan salg af kommunale ejendomme alene ske med forudgående udbud. Dette er navnlig begrundet i hensynet til, at kommunale ejendomme skal sælges til markedsprisen. Såfremt kommunen forestår etablering, drift og udvikling af udvidelsen af Avedøre Holme, vil ejendommene skulle udbydes efter de på salgstidspunktet gældende regler for kommunalt salg af ejendommene.

Det er selvsagt en forudsætning for kommunens vedtagelse, at projektet hænger økonomisk sammen, og at kommunen kan forvente at få dækning for de omkostninger, der afholdes til udførelse af projektet.

## **2.6 Økonomi**

Økonomisk er den kommunale model karakteriseret ved, at Hvidovre Kommune skal forestå initialinvesteringen og afholde driftsomkostninger. Der vil dog være mulighed for at finansiere visse af omkostningerne ved låneoptag.

Prisfastsættelsen for levering af jord afhænger af anlæggets karakter, jf. bilag 2.

Der henvises til COWI's økonominotat (bilag 1).

### *2.6.1 Kommunens økonomiske ansvar og hæftelser*

Såfremt projektet etableres i kommunalt regi har kommunen det fulde ansvar for projektet, ligesom kommunen hæfter fuldt ud for projektet.



Hvidovre Kommune må som udgangspunkt ikke tjene penge på projektet. Heroverfor står det hensyn, at kommunalt ejede grunde som overvejende udgangspunkt skal sælges til markedsprisen.

Med andre ord må driften formentlig ikke indebære et overskud for kommunen, mens grundsalget kan resultere i, at projektet samlet giver overskud, hvis markedsprisen for grundene overstiger kommunens investering.

## 2.6.2 *Finansiering*

### 2.6.2.1 Lånebekendtgørelsen

Projektet vil i sin helhed være omfattet af lånebekendtgørelsen.

Behandlingen af kommunens lånoptagelse efter lånebekendtgørelsen er bestemt af, om aktiviteten er omfatter forsyningsfritagelsen eller anden kommunal aktivitet – f.eks. et bygge-/anlægsprojekt.

Aktiviteten til selve etableringen og driften af jordopfyldningen vil blive anset som forsyningsvirksomhed i forhold til kommunens håndtering af affald, medmindre det udføres efter restproduktbekendtgørelsen. Forsyningsvirksomhed er således omfattet af den automatiske låneadgang, jf. nærmere nedenfor.

I tilfælde af at en del af en aktivitet ikke bliver anset som forsyningsvirksomhed, men en lovlig kommunal aktivitet, som falder uden for ”hvile i sig selv”-princippet, vil der i udgangspunkt ikke være automatisk låneadgang.

Det bemærkes endvidere, at lån til kommercielle aktiviteter, der falder uden for kommunalfuldmagten, ikke er reguleret af lånebekendtgørelsen.

### 2.6.2.2 Forsyningsvirksomhed

Det følger af lånebekendtgørelsen og vejledningen hertil, at kommunal optagelse af lån til renovation, herunder anlægsudgifter konteret under funktion 1.38.66 er omfattet af den automatiske låneadgang. Det lægges til grund, at forsyningsaktiviteten i projektet vil blive konteret herunder.

Den automatiske låneadgang er imidlertid begrænset til det årlige nettotræk. Dette betyder, at låneadgangen er begrænset til investeringsudgiften med fradrag af opkrævede drifts- og anlægsindtægter, for hvilke der ikke er afholdt udgifter,



dog maksimalt kommunens udlæg på de enkelte forsyningsområder ultimo det pågældende år.

Nettotrækbestemmelsen gælder ikke for lån optaget af forsyningselskaber, som er udskilt fra kommunen, f.eks. i selvstændige selskaber.

Ligeledes kan kommunen uden belastning af lånerammen stille lånegaranti for forsyningselskaber.

#### 2.6.2.3 Lånetyper

Lånebekendtgørelsen definerer hvilke typer lån kommuner kan optage.

Overordnet skal der optages annuitetslån, serielån eller indekslån med afdrag og en maksimal løbetid på 25 år. Der er ligeledes mulighed for at optage stående lån, men dette vurderes ikke aktuelt pt.

Kommunal lånegaranti kan alene stilles for lån optaget på samme vilkår.

#### 2.6.2.4 Lånoptagelse til andre kommunale aktiviteter

Udover forsyningsvirksomhed og garantistillelse til kystbeskyttelse, vil en kommunal lånoptagelse formodentligt skulle medregnes til kommunens låneramme.

Der gælder efter lånebekendtgørelsen en række muligheder for dispensation til at medregne lån til lånerammen.

I den forbindelse bemærkes det, at der er automatisk låneadgang, for 85 % af kommunal lånoptagelse til erhvervelse af kommunal jordforsyning for så vidt angår kommunens køb af landbrugsjord, frugtplantager mv.

Den automatiske låneadgang omfatter ikke direkte en aktivitet som den foreliggende, men der er konkret dispensationspraksis fra Indenrigsministeriet på området. Det nærmere omfang heraf skal afklares, i tilfælde af at den nærmere myndighedsafklaring viser, at der er tale om aktiviteter, der falder uden for forsyningsområdet.

#### 2.6.2.5 Evt. bidragspligt efter kystbeskyttelsesloven



Hvidovre Kommune og COWI har oplyst, at projektet ligeledes vil indeholde kystbeskyttelsesforanstaltninger.

Det kan i den forbindelse overvejes, om dele af projektet kan udskilles til et rent kystbeskyttelsesprojekt og behandles af kommunalbestyrelsen på grundlag heraf.

Såfremt det er muligt at udskille en del af projektet til behandling efter reglerne om kystbeskyttelse, vil det formentlig være muligt at pålægge de grundejere, der opnår beskyttelse af økonomiske værdier, at bidrage til omkostningerne ved anlæggelse og vedligeholdelse af kystbeskyttelsesforanstaltningerne.

Vi kan ikke på nuværende tidspunkt vurdere, om dette vil være en teknisk mulig løsning, ligesom dette vil kræve dialog med Kystdirektoratet.

Kystdirektoratet har i andre tilfælde anmodet kommuner om at fjerne de dele af et kystbeskyttelsesprojekt, der ikke havde relativt snævre kystbeskyttelsesformål. Det er således sandsynligt, at Kystdirektoratet vil afvise udskillelse af kystbeskyttelsesforanstaltninger i nærværende projekt, hvis primære formål ikke er kystbeskyttelse.

Det bemærkes i den forbindelse at optagelse af lån til et kystbeskyttelsesprojekt i kommunalt regi, medregnes i kommunens låneramme. Omvendt vil en kommunal garantistillelse for et kystbeskyttelseslags lånoptagelse være undtaget for deponeringspligten i lånebekendtgørelsen.

Såfremt en del af projektet derfor bliver afviklet i form af et kystbeskyttelsesprojekt, vil kommunen i forhold til kommunens anlægsloft og lånerammen mest optimalt gennemføre dette i regi af et kystbeskyttelseslag.

### 2.6.3 *Anlægsloft*

Anlægsudgifter til forsyningsaktiviteter medregnes ikke til kommunens anlægsramme, idet forsyningsaktiviteterne er takstfinansierede. Det er således alene kommunens skattefinansierede anlægsudgifter der medregnes til kommunens anlægsramme, og det heraf følgende anlægsloft.

I forhold til ovennævnte overvejelser om gennemførelse af dele af projektet som et rent kystbeskyttelsesprojekt bemærkes, at finansiering og drift af et kystbeskyttelsesprojekt kan gennemføres både i kommunalt regi og i et kystbeskyttelseslag.



I tilfælde af at omkostningerne til etablering af kystbeskyttelsen gennemføres i kommunens økonomi, vil anlægsomkostningerne blive indregnet i kommunens anlægsloft.

Omvendt vil anlægsomkostninger til en kystbeskyttelse, der gennemføres i hertil etableret kystbeskyttelseslag, ikke blive medregnet heri.

#### 2.6.4 *Skatter og afgifter*

Kommunen er ikke skattepligtig af sådanne aktiviteter anlagt i kommunalt regi.

Kommunen vil omvendt være *momspligtig* af sine indtægter fra affaldsgebyrerne, hvorfor de til projektet afholdte momsomkostninger skal fradrages overfor SKAT. Dette er dog en formalitet.

Afledt af momsfradragsretten vil der ligeledes være adgang til fradragsret for en række energiafgifter mv. Den økonomiske værdi af denne fradragsret er dog formentlig ikke meget væsentlig.

### 3. Selskabsmodellen

#### 3.1 *Opsummering af modellen*

*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 nedenfor.

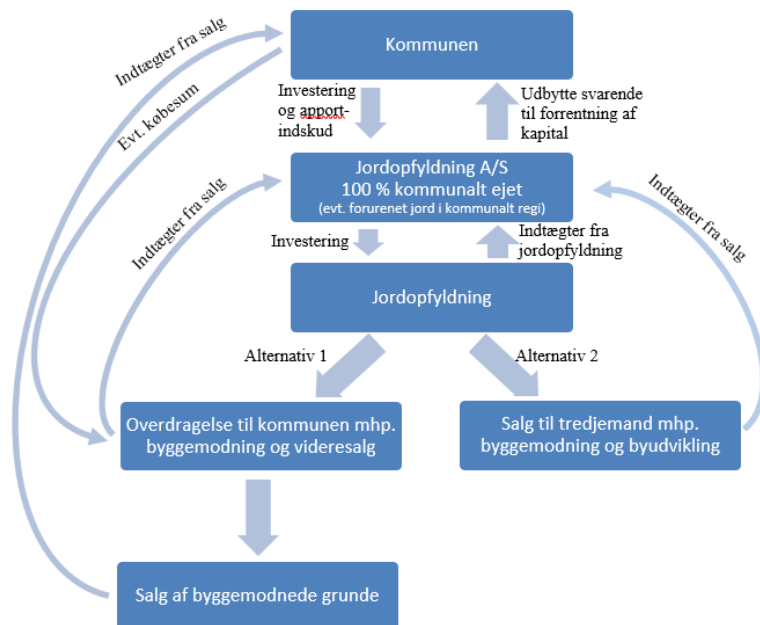
Etableringen af et kommunalt forsyningselskab til varetagelse af jordopfyldningen ved Avedøre Holme vil kunne ske på forskellige måder. Vi vurderer, at følgende organiseringsmuligheder vil være praktisk gennemførlige inden for rammerne af lovgivningen og kommunalfuldmagten:

- 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:



Overordnet vil ansvaret fordeles på følgende måde med et driftsselskab:

	Etablering		Drift		Byggemodning og salg	
<b>Ansvar</b>	Selskab	Kommunen v. forurennet jord	Selskab	Kommunen v. forurennet jord	Kommunen	
<b>Udførelse</b>	Selskab	Udbud	Selskab	Udbud	Kommunen	Udbud af byggemodning
<b>Risiko</b>	Kommunen, men begrænset hæftelse				Kommunen	

Og med et projektselskab:

	Etablering		Drift		Byggemodning og salg	
<b>Ansvar</b>	Selskab	Kommunen v. forurennet jord	Selskab	Kommunen v. forurennet jord	Selskabet kan sælge grunde, der ikke er byggemodnede	

<b>Udførelse</b>	Selskab	Udbud	Selskab	Udbud	Salg udføres af selskabet
<b>Risiko</b>	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.

Da modellen indebærer flere væsentlige ulemper, som ikke modsvarer 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.

### 3.2 *Planlægningsfasen*

De næste skridt for en realisering af modellen kan kort opsummeres som følger (foruden det der fremgår af vores konklusionsnotat):



- Indhentelse af revisorvurdering af kapitalisering af apportindskud (projekt)
- Drøftelser med Kystdirektoratet om overdragelse af landindvindingstilladelse
- Indhentelse af udtalelse fra Ankestyrelsen om kommunestyrelseslovens § 68

### 3.3 *Etableringsfasen*

#### 3.3.1 *Projektets overordnede strukturering*

En kommune kan alene etablere et 100 % kommunalt ejet selskab, hvis selskabet er en kommunal forsyningsvirksomhed. Kommunale forsyningselskaber, herunder inden for affaldsområdet, skal drives efter ”hvile i sig selv”-princippet og må således ikke oparbejde overskud.

Som nævnt, kan et anlæg efter restproduktbekendtgørelsen næppe indgå i et projekt, som etableres af et selskab, der er 100 % ejet af Hvidovre Kommune, ligesom selskabet ikke vil kunne foretage byggemodning og udvikling af området. Det er ikke helt klart, om et K206-anlæg vil være at betragte som forsyningsvirksomhed, der kan lægges ud i et selskab.

Den væsentligste forskel på driftsmodellen og projektmodellen er, om det er selskabet eller kommunen, der bliver ejer af de grunde, der opstår.

Bliver kommunen ejer af grundene, vil kommunen kunne byggemodne disse i eget regi og derpå sælge dem.

Skal selskabet derimod være ejer af grundene, må disse sælges, inden der sker byggemodning.

Der er imidlertid intet til hinder for, at grundene inden byggemodning sælges til kommunen til markedspris. Dette vil forventeligt påføre kommunen handelsomkostninger, hvorfor denne model ikke kan tilrådes.

Ønsker kommunen at etablere et helejet selskab til at varetage jordopfyldningen, er det således afgørende, at det inden etableringen afgøres, om kommunen ønsker grunde, der er byggemodnede eller ej. Er det ikke muligt at foretage en tilstrækkelig sikker vurdering heraf på dette tidspunkt, bør kommunen etablere et driftselskab.



Et projektselskab forudsætter, at der kan ske indskud af ”projektet” som apportindskud i selskabet. Dette vil bl.a. være overdragelige tilladelser, herunder landindvindingstilladelsen, relevante forundersøgelser, projekteringsmateriale mv. Indskuddet skal ske til markedspris, og der skal indhentes en revisorudtalelse om kapitaliseringen heraf.

I henhold til kystbeskyttelseslovens § 16a kan Kystdirektoratet i en tilladelse til landindvinding stille vilkår om ”godkendelse af overdragelse”. Dette synes at forudsætte, at udgangspunktet er, at tilladelsen kan overdrages. Såfremt Hvidovre Kommune træffer principbeslutning om en model, der forudsætter overdragelse af landindvindingstilladelse, bør dette oplyses til Kystdirektoratet.

Da der endnu ikke er ejendomme, der kan indskydes i selskabet, vurderer vi ikke, at reglerne om udbud af kommunal fast ejendom finder anvendelse.

### 3.3.2 *Miljøretlige ramme*

Lægges etablering og drift af jordopfyldningen ved Avedøre Holme helt ud i et selskab, vil der alene kunne opfyldes, som nyttiggørelse, lettere forurenede og ren jord, da deponeringsanlæg (herunder til forurenede jord) skal ejes af en offentlig myndighed.

Der er imidlertid intet til hinder for, at selve etableringen og driften af et anlæg til opfyldning med forurenede jord udliciteres til et selskab. Det afgørende er blot, at de aftaler, der indgås med kommunen og selskabet, sikrer, at der ikke kan opstå tvivl om, at det er Hvidovre Kommune, der har det forureningsmæssige ansvar for depotet, og at Hvidovre Kommune er ejer af selve anlægget til opfyldning med forurenede jord.

Der er heller ikke noget til hinder for, at et kommunalt ejet selskab ejer den indvundne jord, selvom der etableres et jorddepot med forurenede jord.

Denne problemstilling kan i praksis løses ved, at kommunen ”lejer” den del af landindvindingen, hvor der etableres jorddeponi. Efter praksis er der ikke noget til hinder for, at en kommune etablerer affaldsdeponi på lejet grund, så længe kommunen har en sådan rådighed over ejendommen, at der ikke kan stilles tvivl ved, at kommunen kan påtage sig ansvaret for anlægget, både mens det drives og i efterbehandlingsperioden.



Denne model er anvendt i Københavns Nordhavn, hvor Københavns Kommune lejer det areal, hvori der fyldes forurenede jord fra By & Havn. Lejen er fastsat som et beløb pr. deponeret ton, og for at sikre, at lejen er fastsat på markedsvilkår, blev aftalen annonceret i EU tidende.

Med andre ord vil et kommunalt ejet selskab godt kunne stå for selve etableringen og driften af anlægget.

### 3.3.3 Myndighedsforhold

Hvis der etableres et selskab, er det afgørende, at selskabet ikke udfører nogle myndighedsopgaver. Det er således af væsentlig betydning, at kommunen foretager en kritisk vurdering af, at alene opgaver, der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, overføres til selskabet.

Kommunen er forpligtet til at føre tilsyn med selskabet, som ikke vil være direkte underlagt forvaltningsretlige regler og principper, medmindre dette er direkte reguleret i vedtægterne eller lignende. Tilsynet skal blandt andet omfatte, om selskabet lever op til princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning, lighedsprincippet og forbuddet mod magtfordrejning.

Kommunen skal behandle selskabet som en ekstern enhed, dvs. på lige fod med kommunens andre borgere. Dette har navnlig betydning, når kommunen eksempelvis skal give selskabet miljøgodkendelse til drift af et K206-anlæg. Såfremt selskabet alene varetager driften af anlægget, vil problemstillingen dog næppe være relevant. Kommunal deltagelse i selskaber medfører således ikke generel myndighedsinhabilitet.

Derudover skal kommunen naturligvis følge de almindelige regler for kommuners deltagelse i selskaber.

For at sikre compliance med reguleringen, og at kommunens indflydelse på selskabet sker under de korrekte former, bør der udarbejdes en compliance-vejledning/instruks for selskabet, og de kommunale medarbejdere, der arbejder med det. En sådan vejledning bør bl.a. indeholde retningslinjer for selskabets forretningsgange, budgettering mv., så der sikres tilstrækkelig adskillelse mellem selskabet og kommunen.

Selskabet vil ikke være underlagt offentlighedsloven.



### 3.3.3.1 Særligt om kommunalbestyrelsens beføjelser

Kommunalbestyrelsen afgiver sine direkte beføjelser over projektet til selskabet og dets bestyrelse, som udpeges af kommunalbestyrelsen.

Selskabets bestyrelse er ikke kommunalbestyrelsens ”forlængede arm”. Bestyrelsen skal i første omgang tage hensyn til selskabets interesser, og dernæst ejernes (kommunens) interesse. Bestyrelsesmedlemmer udpeget af kommunalbestyrelsen er således ikke underlagt kommunalbestyrelsens instrukser.

Dermed mister kommunalbestyrelsen i mindre grad kontrol over selskabet, set i forhold til den kommunale model. Da kommunen imidlertid vil være eneste kapitalejer, er det som udgangspunkt kun kommunalbestyrelsen, der vælger bestyrelsesmedlemmer, ligesom kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om, hvordan kommunens indflydelse på generalforsamlingen skal udnyttes, herunder om kommunen ønsker at give generalforsamlingsinstrukser til selskabets ledelse eller ændre vedtægter mv.

Dermed styres det kommunalt ejede aktieselskab indirekte af kommunalbestyrelsen.

Kommunens myndighedsbeføjelser i relation til projektet, herunder som plan- og miljømyndighed, påvirkes ikke af at projektet lægges ud i et selskab. Da kommunen vil være enekapitalejer, vil kommunens planlægning mv. derudover næppe give anledning til økonomiske krav fra selskabet.

Ved etableringen af et driftsselskab opnår kommunen ejerskab over grundene, mens selskabet opnår ejerskab over grundende ved projektmodellen. Da selskabet imidlertid vil være 100 % kommunalt ejet, vil kommunen kunne give selskabet generalforsamlingsinstrukser omkring salget af ejendommene, herunder på hvilke vilkår, det skal ske.

## 3.4 *Driftsfasen*

### 3.4.1 *Udbudskrav ved etablering af anlægget*

#### 3.4.1.1 Etablering af anlægget i selskabets regi (udvidede in-house-regel)

Når kommunen etablerer et helejet selskab, som skal forestå etableringen og driften af anlægget, finder udbudsloven ikke anvendelse, hvis det sikres, i) at kommunen har en kontrol med selskabet, der svarer til den kontrol, som kommunen fører med sine egne organisatoriske enheder, og ii) selskabet alene udfører aktiviteter, som selskabet har fået betroet af kommunen. I et sådant tilfælde vil selskabet være omfattet af en ”udvidet in-house-regel”, dvs. at selskabet juridisk vil være en divisionering af kommunens samlede dispositioner.

Selskabets vedtægter mv. vil kunne formuleres således, at kommunen sikres den fornødne kontrol over selskabet, at den ”udvidede in-house-regel” finder anvendelse. Kommunen vil derfor ikke være forpligtet til at udbyde udførelsen af bygge- og anlægsgopgaven, herunder driftsopgaven og byggemodningen til tredjemand.

#### 3.4.1.2 Selskabets udbud af bygge- og anlægskontrakter til tredjemand

Hvis kommunen stifter et selskab, og selskabet ikke selv kan eller vil udføre alle arbejder på jordopfyldningen (in-house), men ønsker at indkøbe denne ydelse fra tredjemand, vil der være tale om en udbudspligtig kontrakt i udbudslovens forstand, idet selskabet vil udgøre et offentligt organ, som i relation til udbud betragtes som en ordregiver i udbudsretlig forstand.

#### 3.4.2 Udbud af drift af anlægget til selskabet

I forhold til driften af anlægget gælder det samme, som anført under pkt. 2.4.2.

Udbud af driften af anlægget kan ske i en selvstændig kontrakt som et bygge- og anlægsprojekt. Driften kan også udbydes sammen med etableringen af jordopfyldningsanlægget i én samlet kontrakt.

#### 3.4.3 Drift af anlægget i selskabets regi

Henset til begrænsningerne i relation til de typer opgaver et 100 % kommunalt ejet selskab kan varetage, forekommer det mest nærliggende at etablere en struktur, hvor Hvidovre Kommune ejer arealerne og anlæggene, og det kommunale forsyningsselskab overtager selve etableringen og driften af de dele af anlægget, der tager sig affaldshåndtering.

Dette vil også være overensstemmende med det forhold, at kommunen ikke kan uddelegere myndighedsopgaver til selskabet.



### 3.5 *Udviklings- og salgsfasen*

I det nedenstående omtales alene de forhold, der er særligt gældende for de selskabsudskilte aktiviteter. For så vidt angår aktiviteter, der bevares i kommunalt regi, eksempelvis et jorddeponi for forurenede jord, henvises til pkt. 2.5.

Med et driftsselskab forudsættes imidlertid, at kommunen bevarer ejerskabet til de ejendomme, der opstår som følge af jordopfyldningen. I det lys vil opgaverne i relation hertil ikke afvige fra pkt. 2.5, hvorfor der henvises dertil. Vælges et driftsselskab vil kommunen ligeledes kunne varetage opgaven in-house eller ved udbud som et bygge- og anlægsprojekt.

Anvendes et projektselskab imidlertid, vil selskabet næppe kunne byggemodne grundene. Selskabet, som i henhold til projektmodellen har ejerskabet til grundene, vil således skulle sælge disse inden byggemodning. Selskabet vil ikke være omfattet af procedurereglerne om udbud af kommunernes faste ejendomme.

### 3.6 *Økonomi*

Økonomisk er selskabsmodellen karakteriseret ved, at Hvidovre Kommune skal forestå initialinvesteringen og afholde driftsomkostninger, dog således at visse af omkostningerne afholdes af et kommunalt ejet selskab med begrænset hæftelse. Der vil dog være mulighed for at finansiere visse af omkostningerne.

Prisfastsættelsen for levering af jord afhænger af anlæggets karakter, jf. bilag 2.

Der henvises til COWI's økonominotat (bilag 1).

#### 3.6.1 *Kommunens økonomiske ansvar og hæftelser*

Ved selskabsmodellen kan en del af kommunens økonomiske hæftelse indkapsles, da kommunen alene hæfter med sit indskud i selskabet.

Hvidovre Kommune må som udgangspunkt ikke tjene penge på projektet. Dette indebærer en begrænsning i kommunens adgang til at modtage løbende udbytte fra selskabet. Kommunen må således ikke opnå mere udbytte end en forrentning af kommunens indskudte kapital.



Såfremt selskabet gennemgår solvent likvidation, vil kommunen dog som eneejer modtage de aktiver og midler, der måtte være i selskabet.

### 3.6.2 *Finansiering*

Der gælder samme krav for selskabets lånoptagelse efter lånebekendtgørelsen som ovenfor nævnt under pkt. 2.6.2. Dog gælder nettotrækbestemmelsen ikke for lån optaget af forsyningsselskaber, som er udskilt fra kommunen, f.eks. i selvstændige selskaber.

Det bemærkes endvidere, at kommunen uden belastning af lånerammen kan stille lånegaranti for forsyningsselskaber.

### 3.6.3 *Anlægsloft*

Investeringer foretaget i et kommunalt ejet aktieselskab, medregnes ikke til kommunens anlægsloft.

### 3.6.4 *Skatter og afgifter*

Et kommunalt ejet aktieselskab vil som udgangspunkt være skattepligtigt efter de almindelige regler om selskabsbeskatning. Beskatningsgrundlaget vil være selskabets fortjeneste. Der vil dog være en begrænsning i mulighederne for skattemæssig afskrivning på anlægsomkostningerne til hele anlægget, hvorfor der vil opstå et skattemæssigt overskud til beskatning, hvilket vil være en ulempe for modellen.

Skattemæssigt kunne det derfor være relevant alternativt at tilrettelægge en selskabskonstruktion som et skattetransparent P/S, da kommunens generelle skattefritagelse dermed vil have afsmittende virkning for selskabets aktiviteter.

I øvrigt gælder de samme forhold vedr. moms og afgifter som nævnt ovenfor.

## 4. Havnemodellen

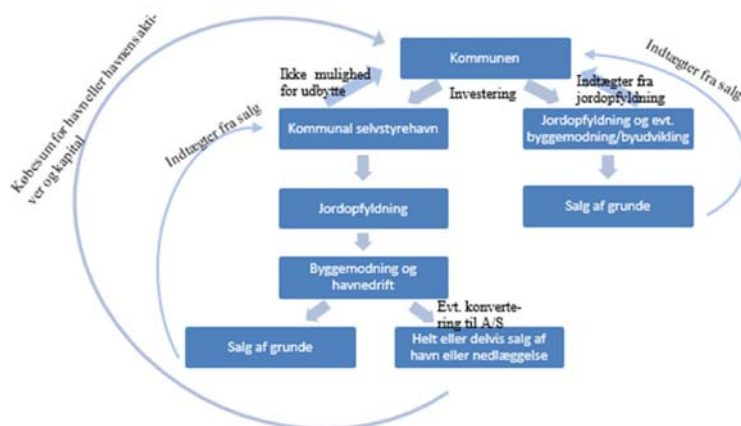
### 4.1 *Opsummering af modellen*

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 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.

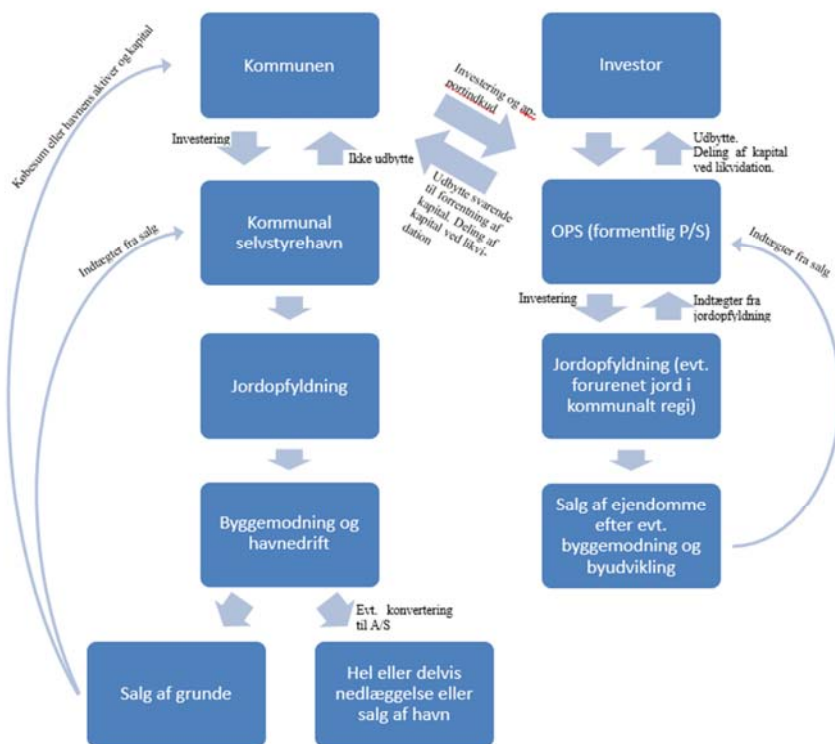
Det er navnlig tanken, at havneselskabet skal forestå driften af et evt. anlæg med ren eller lettere forurenede jord. Den resterende del af anlægget, herunder dele der opfyldes med forurenede jord, etableres og drives i kommunalt regi eller i et kommunalt forsyningselskab. De økonomiske strømninger i projektet kan afbilledes 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		Byggeomodning og salg	
<b>Ansvar</b>	Havn	Kommunen/ selskab	Havn	Kommunen/ selskab	Havn	Kommunen/ selskab
<b>Udførelse</b>	Havn/kommune/selskab	Udbud	Havn/kommune/selskab	Udbud	Havn/kommune/selskab	Kommunen/selskab
<b>Risiko</b>	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 flere af problemstillingerne vedrørende prisfastsættelse på et K206-anlæg, eftersom en havn har hjemmel til at drive erhvervs-mæssig 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.

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) til anlæg med opfyldning af forurenede 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.	

#### 4.2 *Planlægningsfasen*

De næste skridt for realiseringen af modellen kan kort opsummeres som følger (foruden det der er nævnt i konklusionsnotatet):

- Indhentelse af tilladelse til at anlægge en ny havn, herunder afklaring af om havn kan pålægges at landindvinde med henblik på dens etablering.
- Indhentelse af revisorvurdering af kapitalisering af apportindskud (projekt)
- Etablering af havnevirksomhed
- Etablering af forsyningsvirksomhed, formentlig i kommunalt regi

### 4.3 *Etableringsfasen*

#### 4.3.1 *Projektets overordnede strukturering*

Projektet struktureres således, at der etableres et kommunalt havneaktieselskab eller kommunal selvstyrehavn. Det vil formentlig være mest fordelagtigt at etablere havnen som en selvstyrehavn i første omgang. Efter etableringsfasen kan selskabet omdannes til et havneaktieselskab med henblik på at inddrage en investor, jf. pkt. 5 om OPS-modellen.

Havnen får til opgave at etablere havnearealer og derefter drive havnen. Etableringen af havnearealer vil starte med landopfyldning med ren og lettere forurenede jord.

Derudover etableres formentlig et kommunalt forsyningsselskab i kommunalt regi, som skal forestå håndteringen af forurenede jord, jf. pkt. 0 ovenfor. Havne-modellen kan også kombineres med OPS-modellen, jf. pkt. 5 nedenfor.

#### 4.3.2 *Miljøretlig ramme*

Havneselskabet vil ikke kunne opfylde med forurenede jord, jf. også ovenfor pkt. 3.3.2.

Ved etableringen af kommunale jordopfyldninger på søterritoriet som K206-anlæg, er det oftest en kommunal havnevirksomhed, der varetager projektet.

Men hvis Energistyrelsen som ventet finder, at et K206-anlæg kan etableres, men at det skal drives på markedsvilkår, vil det være oplagt, at et kommunalt ejet havneaktieselskab eller kommunal selvstyrehavn forestår driften heraf.

#### 4.3.3 *Kommunens mulighed for at varetage opgaven*



Hvidovre Kommunes adgang til at etablere en kommunal selvstyrehavn eller havneaktieselskab er reguleret i havnelovens §§ 9-10. Det følger af bestemmelserne, at en kommune har hjemmel til helt eller delvist eje en selvstyrehavn eller et havneaktieselskab.

En kommunal selvstyrehavn skal drives således, at indtægterne mindst dækker udgifterne, mens det følger direkte af havnelovens § 10, at et havneaktieselskab skal være erhvervsdrivende.

I henhold til havneloven kan offentligt ejede havne uanset organisationsform forestå drift og anlæg af havneinfrastruktur, herunder dækkende værker, kajer og havnebassiner.

Det må overvejes, hvorvidt det er muligt at etablere et havneselskab, som får til opgave at foretage landindvinding med henblik på at etablere en havn. Dette er en afgørende forudsætning for, at en af de væsentlige fordele ved etableringen af en havn, nemlig at der kan opfyldes med ren og lettere forurenede jord på markedsvilkår og uden, at det påvirker kommunens anlægs- og lånerammer.

Som anført ovenfor har en kommunalt ejet erhvervshavn hjemmel til at anlægge *”havneinfrastruktur, herunder af dækkende værker, kajer og havnebassiner”*.

Det er ikke helt klart, hvordan afgrænsningen af et anlæg af havneinfrastruktur skal foretages.

Ud fra bestemmelsen står det klart, at en kommune godt vil kunne udskille et stykke kystnært jord til et havneaktieselskab, som herefter får til opgave at etablere havnen.

Det er imidlertid ikke på samme måde klart, at en kommune kan etablere et havneaktieselskab, som først skal foretage jordopfyldning og derpå etablere en havn.

Havneinfrastruktur anses traditionelt som værende moler, kajer, værker, landarealer med faciliteter som kraner mv. Derudover anses bygværker og anlæg i vand uden sammenhæng til land også for omfattet af en havn.

Det ses ofte, at havne udvider deres areal ved etablering af K206-anlæg. Så vidt ses er der dog oftest tale om udvidelse af havnenes eksisterende arealer.



Dertil kommer, at det i den juridiske litteratur herom ikke udelukkes, at en havn kan etableres uden et tilhørende landareal.

Der er således flere forhold, der taler for, at et havneselskab vil kunne pålægges at indvinde land og derpå bygge en havn. Da en havn under alle omstændigheder kræver tilladelse fra Trafikministeriet, vil det være oplagt at indhente ministeriets godkendelse af denne fremgangsmåde i forbindelse med tilladelse.

Dimensioneringen af et anlæg, der skal anvendes til placering af en havn, skal ske ud fra, hvilket areal der kan forventes anvendt til havnedrift. Her er det afgørende, om arealet skal anvendes til ekspedition fra fartøjer.

Kommunen vil også kunne eje havnen sammen med en ekstern investor, idet dette er direkte forudsat i havnelovens § 10.

Det bemærkes i den forbindelse, at der pågår et arbejde med revision af havneloven, i relation til udvidelse af hvilke erhvervsmæssige aktiviteter, der kan udøves af en havn, herunder også hvilken organisationsform sådanne aktiviteter skal gennemføres i. Det vurderes ikke umiddelbart at begrænse mulighederne i forhold til nærværende projekt, men dette kan i sagens natur ikke siges med sikkerhed.

Forsyningsvirksomheden kan drives enten i kommunalt regi eller i et selskab.

#### *4.3.4 Myndighedsforhold*

En 100 % kommunalt ejet aktieselskabshavn skal drives kommercielt og er underlagt selskabslovens og årsregnskabslovens regler om statslige aktieselskaber.

Dette medfører en høj grad af offentlighed omkring selskabet. Eksempelvis skal selskabet hurtigst muligt oplyse Erhvervsstyrelsen om væsentlige forhold af betydning for selskabet fremtid, medarbejdere, kreditorer og aktionærer. Der gælder også særlige krav til indkaldelser af generalforsamlinger og åbenhed omkring aktionærernes spørgsmål, ligesom generalforsamlinger er åbne for pressen.

Derudover vil selskabet være omfattet af regnskabsklasse D (statslige aktieselskaber og børsnoterede selskaber), hvilket bl.a. betyder, at der skal udarbejdes halvårsrapporter for selskabet.

Reglerne om statslige aktieselskaber indebærer tillige, at der skal opstilles måltal for kønssammensætningen i bestyrelsen.



Henset til de særlige krav, der er gældende for statslige aktieselskaber, anbefaler vi, at der udarbejdes en compliance-manual, som løbende opdateres og som skal sikre reglernes overholdelse.

Havneloven indeholder regulering af, hvornår kommunen kan udtage udbytte fra et havneaktieselskab, idet der er krav om, at udbytte først kan udbetales efter der er foretaget hensættelser til vedligeholdelse eller nyanlæg i havnen. Dette gælder dog kun, hvor et havneaktieselskab er etableret ved omdannelse af en kommunal havn eller kommunal selvstyrehavn, og der sker apportindsud. Denne begrænsning gælder ikke, såfremt havneaktieselskabet etableres inden havnen anlægges.

Hvis der omvendt etableres en kommunal selvstyrehavn til gennemførelsen af etableringsfasen, og denne herefter omdannes til en aktieselskabshavn, vil dette forhold skulle iagttages. Dette bør overvejes i nærværende tilfælde af hensyn til at få adgang til billig kommunal lånefinansiering jf. nedenfor.

Selvom det naturligvis vil medføre visse omkostninger at være underlagt reglerne om statslige aktieselskaber, finder vi ikke, at dette bør være afgørende for valget af selskabsform.

Aktieselskabshavnen har større frihedsgrader i relation til aktiviteter, overskud og ejerskab, mens den kommunale selvstyrehavn som udgangspunkt vil skulle anvende sit overskud til havnens drift. Idet der næppe vil opstå væsentlige overskud under anlægsfasen, vil dette krav dog næppe indebære en begrænsning for projektet, såfremt havnen efter anlæggelsen omdannes til en aktieselskabshavn.

I forbindelse med driften af en havn, er der en række forhold, kommunen skal være særligt opmærksom på, jf. pkt. 4.4.1 nedenfor.

For så vidt angår forsyningsvirksomheden henvises til pkt. 2 og 3 ovenfor.

#### 4.3.4.1 Særligt om kommunalbestyrelsens beføjelser

Ved etableringen af en kommunal selvstyrehavn har havnen selvstændige rettigheder og økonomisk selvstyre. Det økonomiske selvstyre er imidlertid ikke fuldstændigt, idet kommunalbestyrelsen fastsætter de overordnede rammer for havnens drift.



Havnens daglige ledelse varetages af en havnebestyrelse, der vælges af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan frit sammensætte havnebestyrelsen, herunder også med kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Havnebestyrelsen skal handle inden for de overordnede rammer som kommunalbestyrelsen har fastlagt.

Havnebestyrelsen indstiller bestyrelsesvedtægt, regnskaber m.v. til kommunalbestyrelsens godkendelse. Kommunalbestyrelsen besidder dermed de i havneloven fastsatte godkendelsesbeføjelser, samt beføjelser der måtte fremgå af styrelsesvedtægten.

Med andre ord bevarer kommunalbestyrelsen det overordnede ansvar for en kommunal selvstyrehavn.

Etableres der derimod et helt eller delvist kommunalt ejet havneaktieselskab har kommunalbestyrelsen en mindre grad af medbestemmelse. Der henvises til afsnit 3.3.3.1 og 5.3.5.1.

Kommunens myndighedsbeføjelser i relation til projektet, herunder som plan- og miljømyndighed, påvirkes som udgangspunkt ikke af havnemodellen. Såfremt der under havnemodellen samarbejdes med en ekstern investor, kan det imidlertid give anledning til en økonomisk regulering i aftaleforholdet, hvis der træffes beslutninger i strid med aftalerne med investoren.

Ejerskabet til de grunde, der opstår i forbindelse med projektet, afhænger af hvordan modellen sammensættes. Der henvises til beskrivelsen af kommunens beføjelser i forbindelse hermed under beskrivelserne af de øvrige modeller.

#### **4.4 Driftsfasen**

##### *4.4.1 Driften af jordopfyldningsanlægget*

Hvis Trafikministeren giver tilladelse til, at det kan henføres til havneanlæg, vil jordopfyldningen kunne ske i regi af et havneaktieselskab, dog med undtagelse af opfyldning af forurenede jord. I en kommunal selvstyrehavn kan der ligeledes opfyldes med forurenede jord. Der henvises navnlig til pkt. 3 om jordopfyldning i selskabsform.



Da havnen må være erhvervsdrivende, vurderes der ikke at være krav om, at prisfastsættelsen for jord, der indleveres til havnen, skal hvile i sig selv.

#### 4.4.2 *Driften af havnen*

Driften af en kommunalt ejet aktieselskabshavn skal ske adskilt fra kommunen, og driften skal ske kommercielt. Dette giver havnen frihed til at tilrettelægge driften. Kommunen kan som kapitalejer gøre sin indflydelse gældende.

Havnen skal drives som en erhvervshavn, dvs. en havn der anvendes til erhvervs-mæssig ekspedition af gods, køretøjer, personer og landinger af fisk. Til en havn kan henregnes arealer, der i bred forstand anvendes til ekspedition fra fartøjer.

En havn med kommunalt ejerskab kan – uanset organisationsform – forestå følgende aktiviteter:

- Forestå drift og anlæg af havneinfrastruktur, herunder dækkende værker, kajer og havnebassiner
- Udleje arealer og eksisterende bygninger på havnen til private virksomheder på markedsvilkår
- Indgå i samarbejde med andre havne om drift og udvikling af havneinfrastruktur, bygninger og faciliteter og om indkøb af varer og tjenesteydelser.

Derudover kan en kommunalt ejet aktieselskabshavn stille kraner, pakhuse og lign. til rådighed med henblik på betjening af skibe, stevedorer, areallejere m.fl. og udføre havnerelateret operatørvirksomhed.

Foruden disse aktiviteter kan en aktieselskabshavn udføre visse andre aktiviteter, eksempelvis skibsrelaterede hjælpetjenester, tjenesteydelser ved anvendelse af overskudsmateriel, drive og eje bygninger, der servicerer havnens brugere etc. Udførelse af disse aktiviteter forudsætter imidlertid, at aktiviteten ikke udføres af en privat på havnen, og at der efter annoncering ikke er identificeret en privat aktør, der – alene eller sammen med havnen – vil udføre opgaven. Aktiviteterne skal ligeledes udskilles i et selskab, hvortil hverken havnen eller kommunen må yde støtte.

#### 4.4.3 *Udbud ved etableringen af anlægget*

##### 4.4.3.1 Overdragelse af bygge- og anlægsarbejdet fra kommunen til selskabet



For indkøb af bygge- og anlægsarbejder, som vedrører havneaktiviteter, finder forsyningsvirksomhedsdirektivet anvendelse. Hvor der ikke er tale om havneaktiviteter omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet, vil udbudsloven finde anvendelse.

Forskellen på forsyningsvirksomhedsdirektivet og udbudsdirektivet er navnlig, at ordregivere omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet frit kan anvende proceduren udbud med forhandling (efter forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse).

Inden for udbudslovens anvendelsesområde skal der foretages en konkret vurdering af, om den udvidede-in-house-regel finder anvendelse. En tilsvarende regel finder anvendelse i forhold til havneaktiviteter omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivets anvendelsesområde.

Hvis der ikke er tale om et af helejet kommunalt selskab, men der er foretaget private investeringer i selskabet, vil den udvidede in-house-regel ikke finde anvendelse.

Hvor der er tale om et af kommunen helejet selskab, vil selskabets vedtægter mv. kunne formuleres således, at kommunen sikres den fornødne kontrol over selskabet, så den udvidede in-house-regel finder anvendelse. En kommunal selvstyrehavn vil formentlig opfylde betingelserne for in-house-reglen.

#### 4.4.3.2 Udbud af bygge- og anlægsarbejder til tredjemand

Hvis den kommunale selvstyrehavn eller havneaktieselskabet ikke selv ønsker at forestå bygge- og anlægsarbejdet, men ønsker at indkøbe denne ydelse fra tredjemand, er der tale om en udbudspligtig kontrakt.

Hvor der er tale om havneaktiviteter i forsyningsvirksomhedsdirektivets forstand, vil udbuddet skulle gennemføres efter dette direktiv og den bekendtgørelse, som implementerer dette direktiv i dansk ret.

I øvrige tilfælde vil udbuddet skulle gennemføres efter udbudsloven, idet selskabet vil udgøre et offentligretligt organ, som i relation til udbud betragtes som en ordregiver i udbudsretlig forstand.

#### 4.4.4 Udbud af driften af anlægget

I forhold til driften af anlægget gælder det samme, som anført under pkt. 4.4.3.1.

Udbud af driften af anlægget kan ske i en selvstændig kontrakt som et bygge- og anlægsprojekt. Driften kan også udbydes sammen med etableringen af jordopfyldningsanlægget i én samlet kontrakt.

#### **4.5 Udviklings- og salgsfasen**

Det må lægges til grund, at et havneaktieselskab vil kunne byggemodne og udvikle området i det omfang, der er tale om byggemodning til brug for havneformål. En sådan aktivitet må antages at have hjemmel i havnens muligheder for at anlægge og drive havnen.

Et havneaktieselskab vil næppe kunne etablere arealerne og straks herefter udvikle disse til andre formål end havneformål. Det er ligeledes tvivlsomt, at havneaktieselskabet straks vil kunne sælge arealerne til brug for andet end havnerelateret virksomhed, uden at kommunen dermed kan møde kritik på grundlag af omgængelsesbetragtninger.

Hvis en del af området etableres som en havn, skal kommunen med andre ord reelt have til langsigtet hensigt at etablere og drive havn på området. Dette er navnlig begrundet i, at de finansieringsmæssige fordele, der er forbundet med at etablere en havn, ikke bør anvendes til andre formål end reel havneetablering og -drift.

Etableres havnen som et aktieselskab, er havnen ikke omfattet af reglerne om kommunernes salg af fast ejendom. En kommunal selvstyrehavn vil som udgangspunkt heller ikke være omfattet af reglerne herom, idet Indenrigsministeriet har udtalt:

*”Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder imidlertid på baggrund af de rammer, som er fastlagt i havneloven for selvstyrehavne, jf. ovenfor, og Trafikministeriets ovennævnte udtalelse ikke fuldt grundlag for at antage, at selvstyrehavne er omfattet af § 68 i den kommunale styrelseslov.”*

For så vidt angår forsyningsvirksomhedens deltagelse i byggemodning og salg af ejendomme henvises til pkt. 2 og 3 ovenfor.



#### 4.6 Økonomi

Økonomisk er havnemodellen karakteriseret ved, at Hvidovre Kommune skal forestå initialinvesteringen og afholde driftsomkostninger, forventeligt delvist i et selskab med begrænset hæftelse. Der vil dog være mulighed for at finansiere visse af omkostningerne.

Prisfastsættelsen for levering af jord afhænger af anlæggets karakter, jf. bilag 2.

Der henvises til COWI's økonominotat (bilag 1).

##### 4.6.1 Kommunens økonomiske ansvar og hæftelser

Ved havnemodellen kan en del af kommunens økonomiske hæftelse indkapsles, da kommunen alene hæfter med sit indskud i et havneaktieselskab. Kommunens hæftelse begrænses imidlertid ikke, såfremt en organisationsformen er en kommunal selvstyrehavn. Herom henvises til afsnit 8.5.1.

Hvidovre Kommune må som udgangspunkt ikke tjene penge på projektet. Dette indebærer en begrænsning i kommunens adgang til at modtage løbende udbytte fra selskabet.

Såfremt selskabet gennemgår solvent likvidation, kan kommunen dog (afhængigt af evt. aftaler med investorer) som medejer være berettiget til at modtage en andel af selskabets aktiver.

##### 4.6.2 Finansiering

Havnens organiseringsform er afgørende for Hvidovre Kommunes muligheder for at medvirke til finansieringen af projektet.

Organiseres aktiviteten i regi af en kommunal havn eller en kommunal selvstyrehavn, vil havnens lånoptagelse til anlæg ikke påvirke kommunens låneramme.

Såfremt havnen etableres som en aktieselskabshavn, vil en eventuel kommunal lånegaranti indebære et træk på kommunens låneramme, og alternativt at kommunen skal deponere et tilsvarende beløb.

Der kan derfor etableres en billig adgang til finansiering af anlægsomkostningerne, såfremt havnen etableres som kommunal selvstyrehavn. Dette skal imidlertid afklares overfor hensynet til ønsket om privat finansiering og deltagelse i projektet.

Der kan derfor overvejes en model om anlæggelsen af havnen, hvor havnen etableres som en kommunal selvstyrehavn og efterfølgende omdannes til en aktieselskabshavn med henblik på afsætning af kapitalandele i selskabet til en ekstern investor.

Det bemærkes i den forbindelse, at der kan ske udlodning af overskud fra en aktieselskabshavn, uden at ejer kommunen modregnes i bloktilskuddet.

[Evt. bemærkning om statsstøtte.]

**Kommenterede [CRH1]:** Vi skal have fulgt op på dette!

#### 4.6.3 *Anlægsloft*

Anlægsomkostninger afholdt i en kommunal selvstyrehavn og aktieselskabshavn påvirker ikke kommunens anlægsloft.

#### 4.6.4 *Skatter og afgifter*

Det følger af selskabsskatteloven, at havne, der er åbne for offentlig trafik er undtaget fra skattepligten, når indtægterne herfra udelukkende kan anvendes til havnes formål. Ligeledes er kommuner, kommunale virksomheder og institutioner generel undtaget fra skattepligten.

Havnes skattefritagelse er betinget af, at aktiviteter, der falder uden for havnes formål, udskilles i et skattepligtigt datterselskab.

Afhængigt af karakteren af samarbejdet med en privat investor og den heraf afledte organisationsform, bør de skattemæssige effekter heraf afdækkes nærmere.



## 5. OPS-modellen (Offentligt-privat selskab)

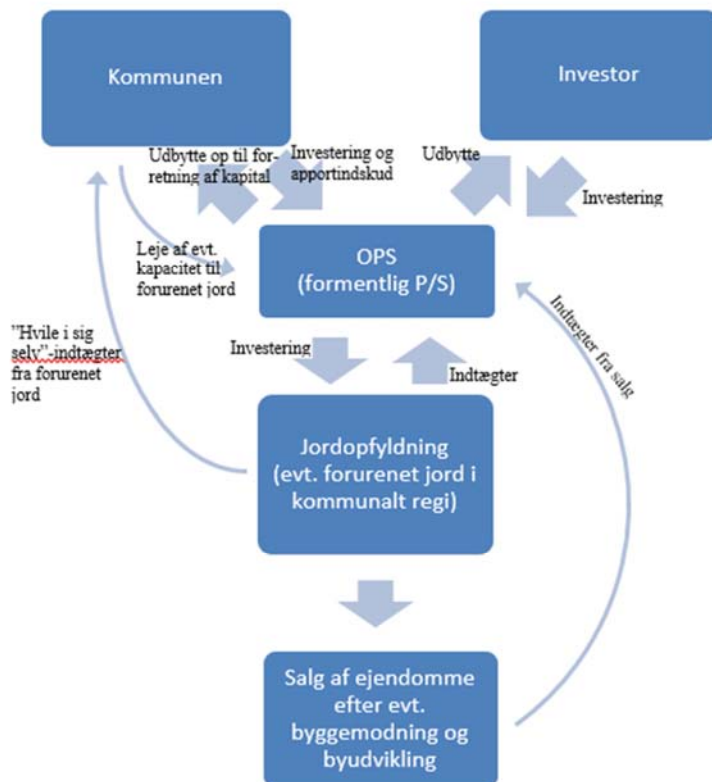
### 5.1 *Opsummering af modellen*

*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. Forurenet 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.

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

- Ejskab 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)

#### Kommunen: Forurennet jord

- 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	
<b>Ansvar</b>	OPS	Kommunen v. forurennet jord	OPS	Kommunen v. forurennet jord	OPS	
<b>Udførelse</b>	OPS	Udbud	OPS	Udbud	OPS	Udbud af byggemodning
<b>Risiko</b>	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.

I vores gennemførte interviews med potentielle investorer, har investorerne ligeledes udtrykt, at det er fuldstændig afgørende for, at de vil deltage i et projekt som dette, at der er langsigtet 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.	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 forurennet 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.	
Gensidig inspiration ved samarbejde mellem offentlig myndighed og privat investor.	

## 5.2 *Planlægningsfasen*

De næste skridt for en realisering af modellen kan kort opsummeres som følger:

- Identifikation af potentielle samarbejdspartnere, og evt. planlægning af udbud herom
- Indhentelse af revisorvurdering af kapitalisering af apportindskud (projekt)
- Drøftelser med Kystdirektoratet om overdragelse af landindvindingsstilladelse
- Indhentelse af udtalelse fra Ankestyrelsen om kommunestyrelseslovens § 68

## 5.3 *Etableringsfasen*

### 5.3.1 *Projektets overordnede strukturering*

OPS-modellen består i, at kommunen sammen med en privat aktør etablerer et selskab.

I selskabet indskyder kommunen tilladelse for bundet med projektet (med undtagelse af evt. miljøgodkendelse til depot med forurennet jord).

Indskuddet vil navnlig bestå i overdragelige tilladelser, herunder landindvindingsstilladelsen, relevante forundersøgelser, projekteringsmateriale mv. Indskud-





det skal ske til markedspris, og der skal indhentes en revisorudtalelse om kapitaliseringen heraf. Det kan ikke udelukkes, at et kapitalindskud ud over tilladelserne vil være nødvendigt, herunder hvis investor stiller krav herom.

Selvom der ikke sker overdragelse af kommunale faste ejendomme, bør der indhentes udtalelse fra Ankestyrelsen om, hvorvidt indskuddet af projektmateriale, som vil blive til fast ejendom, skal sidestilles hermed således, at der skal ansøges om dispensation for reglerne om udbud af fast ejendom.

Den private investor indskyder midler til brug for finansiering af projektet.

Endelig afklaring af selskabsformen må afvente en dialog med investoren, men der vil formentlig blive tale om et partnerselskab (P/S). Investorerne stiller ofte krav herom, da dette sikrer skattemæssig transparens.

Selskabet vil varetage etablering og drift af jordopfyldningen, og selskabet skal eje den indvundne jord. Dette gælder også, selvom der etableres depot til forurennet jord, i hvilket tilfælde kommunen som driftsherre lejer en del af landindvindingen af selskabet.

Efterhånden som landindvindingen færdiggøres, byggemodner selskabet ejendommene og byudvikler området, hvorefter selskabet sælger ejendommene.

Visse investorer har udtrykt interesse for, at investoren forlods kan udtage udbytte op til en bestemt ROI. Eftersom kommuner alene kan modtage udbytte svarende til den forrentede kapital – og da der ikke er krav om, at kommunen udtager udbytte – er der ikke noget til hinder for en sådan model.

#### 5.3.1.1 Dialogen med potentielle samarbejdspartnerne

[Generel uddybning om investormøderne]

**Kommenterede [CRH2]:** Kurt, du bedes uddybe her.

Vi har sammen med Hvidovre Kommune afholdt en række møder med investorer til afdækning af investorernes interesser i relation til deltagelse i et projekt som det påtænkte. Investorerne har udtrykt følgende ønsker til en OPS-model:

- 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 kommunen tager aktiv del i projektet, så kommunen har incitament til at få projektet til at lykkes.
- Investorerne lagde vægt på, at investoren har bestemmende indflydelse i selskabet.
- Investorerne har givet udtryk for, at det er vigtigt, at selskabet er selvørende, 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 skal give et afkast på 4-6 %, som skal være 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 jordopfyldningens størrelse eller brug)
- Investorerne har givet 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.

Uddybende referater af møderne med investorerne er vedlagt som bilag 4.

### 5.3.2 *Miljøretlig ramme*

Et OPS vil ikke kunne eje deponeringsanlæg.

### 5.3.3 *Kommunens mulighed for varetage opgaven*

Kommunerne har vide rammer til at indgå i et partnerskab med private parter. I et projekt som dette, hvor selskabet ikke vil være baseret på kommunal viden eller et samarbejde med andre kommuner, skal hjemlen til at etablere selskabet findes i kommunalfuldmagten.



Uden for egentlige forsyningsselskaber, kan kommunen ikke have bestemmende indflydelse i et selskab. Det forudsættes, at et OPS også vil skulle varetage opgaver til byggemodning og byudvikling af området, hvorfor selskabet ikke alene vil skulle varetage forsyningsaktiviteter.

På denne baggrund vil ejerforholdet skulle være således, at en ekstern investor ejer minimum 51 % af kapitalen i selskabet, og at kommunen ikke i øvrigt gennem ejeraftaler eller lignende har bestemmende indflydelse i selskabet. Efter praksis kan kommunen undtagelsesvis også eje 50 % af selskabet, såfremt det gennem vedtægter og ejeraftaler sikres, at kommunalfuldmagten overholdes.

Selskabet må ikke drive erhvervmæssig virksomhed med overskud for øje. Dette kan udgøre et problem i relation til at finde en investor, da investorenes interesser oftest vil være profitorienteret.

I praksis medfører forbuddet mod erhvervmæssig virksomhed, at kommunen ikke må modtage udbytte svarende til mere end en forrentning af den kommunen indskudte kapital.

Det skal imidlertid overvejes, om affaldshåndtering, der eksplicit er underlagt kommunens ansvar, jf. miljøbeskyttelseslovens § 45, kan varetages i samarbejde med en partner. Det antages at være tilfældet.

En kommune kan indgå i et offentligt-privat selskab, når selskabet varetager opgaver, som kommunen lovligt kunne varetage selv. Der henvises til bilag 2 om kommunens adgang til at etablere jorddepot.

Kommunen kan efter praksis lovligt deltage i et selskab, der byggemodner grunde. Det må ligeledes antages, at kommunen lovligt kan deltage i et selskab, der etablerer anlæg efter restproduktbekendtgørelsen.

#### *5.3.4 Valg af investor*

Den private selskabsdeltager kan kommunen vælge relativt frit, idet kommunen dog er underlagt de almindelige forvaltningsretlige regler.

Da et selskab, hvor kommunen ikke har bestemmende indflydelse, imidlertid ikke er omfattet af in-house udbudsreglerne, vil selskabet skulle vinde visse opgaver,



som kommunen er forpligtet til at udbyde. Selskabet konkurrerer på lige fod med alle andre bydere.

Dette vil eksempelvis gøre sig gældende, hvis der etableres et depot til forurenede jord, og kommunen udbyder opgaven med drift og etablering heraf til selskabet.

Såfremt der skal etableres et depot til forurenede jord, anbefaler vi således, at den private investor findes ved at udbyde en samlet kontrakt med projektets forskellige elementer, og med vilkår om medejerskab i et kommunalt ejet selskab.

### 5.3.5 Myndighedsforhold

Mange af de samme forhold, som gør sig gældende i forhold til selskabsmodellen, vil også gøre sig gældende i relation til et offentligt-privat selskab. Der henvises til pkt. 3.3.3.

#### 5.3.5.1 Særligt om kommunalbestyrelsens beføjelser

Kommunens indflydelse skal udøves på generalforsamlingen og kan ikke ske gennem instrukser til de kommunalt valgte bestyrelsesmedlemmer.

Såfremt kommunen ejer mere end 1/3 af kapitalen og stemmerettighederne, vil kommunen imidlertid de facto være tillagt en veto i forhold til vedtægtsændringer, da vedtægtsændringer i henhold til selskabsloven kræver 2/3-flertal.

Det er essentielt, at de nærmere vilkår for selskabets formål og vision fastlægges i ejeraftalen og vedtægterne således, at der etableres et aftalegrundlag, der regulerer, hvordan projektet skal udmøntes. Bl.a. må investorens ønsker, kommunens vision samt forholdet til myndighedsopgaver fastlægges.

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.

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 investor, at fastlægge en langsigtet strategi for projektet, som kommunen agter at følge.

Det vil være selskabet, der bliver ejer af de grunde, der opstår som led i projektet, og det er således selskabet, der kan sælge disse og beslutte vilkårene herfor. Såfremt kommunen ønsker at stille særlige vilkår i forbindelse med salget, må dette afklares ved de indledende drøftelser med en investor. Da det kan være vanskeligt at fastlægge relevante salgsvilkår længe i forvejen, anbefales det, at der aftales nogle rammevilkår ved salg, og at parterne derefter senere skal blive enige om salgsvilkår.

### 5.3.6 *Udbudskrav*

Såfremt selskabet skal varetage udbudspligtige opgaver for kommunen, som ikke er lagt i selskabet ved stiftelsen, vil selskabet skulle byde på opgaverne på lige fod med andre bydere. Med andre ord finder in-house reglen ikke anvendelse.

Selskabet vil ikke være omfattet af de almindelige udbudsregler ved udbud af etablering eller drift af anlægget til tredjemand. Dette skyldes, at selskabet ikke vil være et offentligt organ i udbudsretlig forstand, fordi kommunen ikke vil have bestemmende indflydelse i selskabet.



#### 5.4 *Udviklings- og salgsfasen*

Vi vurderer, at selskabet vil kunne foretage byggemodning og byudvikling. Det er således lovligt kommunale opgaver, og det er i tilsynspraksis anerkendt, at en kommune kan etablere et byggemodningselskab med en privat partner.

Selskabet vil ikke være omfattet af procedurereglerne om udbud af kommunernes faste ejendomme.

#### 5.5 *Økonomi*

Økonomisk er OPS-modellen karakteriseret ved, at Hvidovre Kommune i samarbejde med en investor skal forestå initialinvesteringen og afholde driftsomkostninger. En del af kommunens investering kan bestå i apportindskud af projektet i selskabet. Fordelingen af investeringen må bero på en forhandling med den potentielle partner.

Prisfastsættelsen for levering af jord afhænger af anlæggets karakter, jf. bilag 2.

Der henvises til COWI's økonominotat (bilag 1).

##### 5.5.1 *Kommunens økonomiske ansvar og hæftelser*

Ved OPS-modellen kan en del af kommunens økonomiske hæftelse indkapsles, da kommunen alene hæfter med sit indskud i selskabet.

Derudover kan kommunens investering formentlig begrænses, eftersom kommunens indskud forventeligt kan være mindre, når man arbejder sammen med en stærk investor. Således deles den økonomiske risiko i form af indskud i selskabet med en investor.

Hvidovre Kommune må som udgangspunkt ikke tjene penge på projektet. Dette indebærer en begrænsning i kommunens adgang til at modtage løbende udbytte fra selskabet.

Såfremt selskabet gennemgår solvent likvidation, kan kommunen dog (afhængigt af evt. aftaler med investorer) som medejer være berettiget til at modtage en andel af selskabets aktiver.

##### 5.5.2 *Finansiering*



Såfremt selskabet får kommercielle aktiviteter, vil optagelse af lån hertil ikke være omfattet af lånebekendtgørelsen.

I det omfang selskabet beskæftiger sig med ikke-kommercielle aktiviteter, vil selskabets lånoptagelse skulle medregnes til kommunens låneramme efter en nærmere afvejning af en række momenter, herunder kommunens økonomiske forpligtelser overfor selskabet i form af driftstilskud eller underskudsgaranti mv., og om kommunen har indflydelse på driften af selskabet f.eks. gennem vedtægt, driftsaftale eller kommunalt udpegede repræsentanter i bestyrelsen.

I tilfælde af at der er en sådan nær tilknytning mellem selskabet og kommunen, vil selskabets lånoptagelse til de aktiviteter, der falder inden for lånebekendtgørelsen, skulle medregnes til kommunens låneramme for kommunens andel.

For den nærmere behandling af sådanne aktiviteter henvises til ovenfor i 2.6.2.

Det bemærkes endvidere, at lån ydet af kommunekredit alene kan ydes til ikke-kommercielle og ikke-konkurrenceudsatte aktiviteter.

#### 5.5.3 *Anlægsloft*

Et selskabs anlægsaktiviteter medregnes ikke til kommunens anlægsloft.

#### 5.5.4 *Skatter og afgifter*

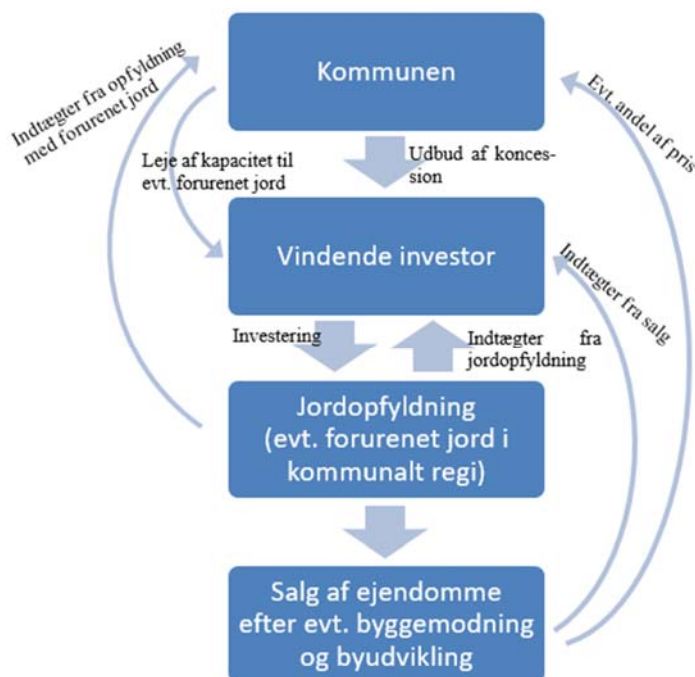
Der henvises til pkt. 2.6.4 for en nærmere beskrivelse af de skatte- og afgiftsmæssige forhold.

## 6. Koncessionsmodellen

### 6.1 *Opsummering af modellen*

*Koncessionsmodellen* indebærer navnlig, at kommunen udbyder en koncession på etablering og drift af jordopfyldningsanlægget 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 væsentlig påhvile den partner, der vinder projektet. Kommunen vil således kun være inddraget som myndighed og i det omfang, der skal opfyldes med forurenede jord:

	Etablering		Drift		Byggemodning og salg	
<b>Ansvar</b>	Partner	Kommunen v. forurenede jord	Partner	Kommunen v. forurenede jord	Partner	
<b>Udførelse</b>	Partner		Partner		Partner	
<b>Risiko</b>	Partner		Partner, og i begrænset omfang kommunen v. forurenede jord		Partner	Kommune evt. andel i salg

Modellens fordele og ulemper kan opsummeres som følger:

Fordele	Ulemper
Kommunen skal ikke selv finansiere projektet.	Kommunens indflydelse er begrænset efter udbudet.
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.

## 6.2 *Planlægningsfasen*

De næste skridt for en realisering af modellen kan kort opsummeres som følger:

- Identifikation af potentielle samarbejdspartnere, og evt. planlægning af udbud herom
- Drøftelser med Kystdirektoratet om overdragelse af landindvindingstilladelse
- Indhentelse af udtalelse fra Ankestyrelsen om kommunestyrelseslovens § 68
- Drøftelse med Indenrigsministeriet om overskudsdelingsmodel

## 6.3 *Etablerings- og driftsfasen*

### 6.3.1 *Projektets overordnede strukturering*

Den overordnede tanke med modellen er, at der etableres et samarbejde mellem kommunen og en privat investor, som findes ved et udbud formentlig efter reglerne om koncessionskontrakter.

Koncessionskontrakten forventes at indeholde følgende overordnede elementer:

- Ret for investoren til at udnytte tilladelserne til projektet, eksempelvis landindvindingstilladelsen og miljøgodkendelser (dog ikke miljøgodkendelse for forurenede jord)
- Ret for investoren til selv at etablere og drive anlæg med ren eller lettere forurenede jord inden for den lovgivningsmæssige ramme herom.
- Pligt for kommunen til at eje deponeringsanlæg til forurenede jord. Driften vil ligge ved koncessionshaver. Heri består samarbejdet mellem kommunen og koncessionshaver. Herved opfyldes investorernes ønske om kommunalt engagement i projektet.
- Evt. pligt for koncessionshaver til at yde kommunen betaling pr. udnyttet eller solgt byggeret på arealet, efter koncessionshaver har modtaget en vis Return on Investment ("ROI"). Heri vil konkurrenceelementet blandt de bydende navnlig bestå. Herved opfyldes investorenes ønske om kommunalt engagement i projektet.

#### 6.3.1.1 *Dialogen med potentielle investorer*

Vi har sammen med Hvidovre Kommune afholdt en række møder med investorer til afdækning af investorenes interesser i relation til deltagelse i et projekt som



det påtænkte. Investorerne har udtrykt følgende ønsker til en koncessionsmodel-model:

- Investorerne har givet udtryk for, at det er attraktivt, at de har styringen i hele forløbet.
- Investorerne har understreget, at det er vigtigt for dem, at kommunen har et incitament til at projektet lykkes.
- I den forbindelse gav investorerne udtryk for, at kommunen skal være involveret i projektet i en eller anden grad.
- Investorerne har givet udtryk for, at kommunen skal kunne kompenseres for deres initialomkostninger i form af et afkast.
- Investorerne har givet udtryk for, at det er vigtigt, at der er tale om politisk holdbar situation. Med andre ord er det vigtigt, at projektet vedtages enstemmigt i kommunalbestyrelsen.

Uddybende referater af møderne med investorerne er vedlagt som bilag 4.

### 6.3.2 *Miljøretlig ramme*

Koncessionen vil ikke kunne indebære, at koncessionshaver påtager sig ansvaret for et jorddeponeringsanlæg med eksempelvis forurenede jord. I relation til forurenede jord vil koncessionen således alene kunne indebære, at koncessionshaver forstår driften af jorddepotet, og at koncessionshaver er ejer af den jord, der skabes ved jorddepotet.

### 6.3.3 *Kommunens mulighed for at varetage opgaven*

Det lægges til grund, at koncessionen vil kunne udbydes, idet det forudsættes, at der er tale om udlicitering af en opgave, som kommunen lovligt ville kunne udføre.

Det kan imidlertid overvejes, om kommunen lovligt kan betinge sig at modtage en betaling svarende til en del af salgsprisen på ejendommene. Dette ses navnlig i lyset af, at kommunen ikke må drive virksomhed, der har et erhvervsøkonomisk sigte.

Det er imidlertid i praksis set, at kommunalt grundsalg betinges af, at kommunen får andel af den evt. merværdi, ejendommen sælges til. Dette begrundes i prin-



cippet om økonomisk forsvarlig forvaltning. Dette gælder dog kun koncessionshaveren og ikke senere ejere. I så fald vil der nemlig være tale om grundbyrder, som ikke kan tillades.

Ligeledes er det set i praksis, at en kommune ved salg af en ejendom får tinglyst en deklaration om, at kommunen skal have betalt en tillægskøbesum ved udnyttelse af flere byggeretter, end dem der er solgt. Der skal være en planmæssig begrundelse herfor.

Derfor er det vores vurdering, at konkurrenceparameteret i et udbud vedrørende partnering vil kunne være et beløb eller en procentdel af salgssummen pr. solgte kvadratmeter grund eller byggeret.

Rammen herfor er naturligvis, at kommunen ikke må udøve aktiviteter, der har direkte til formål at skabe profit. Selvom det vil være på linje med praksis om kommunalt salg af fast ejendom at lave en overskudsdeling som den nævnte, er vi ikke bekendt med projekter hvor en lignende overskudsdelingsmodel er anvendt, hvorfor vi anbefaler, at Indenrigsministeriets godkendelse heraf indhentes.

#### 6.3.4 Myndighedsforhold

Der er ikke identificeret særlige forhold, som kommunen som myndighed skal være opmærksom på efter denne model.

##### 6.3.4.1 Særligt om kommunalbestyrelsens beføjelser

Efter kontrakten er indgået med den vindende tilbudsgiver, vil kommunalbestyrelsen som udgangspunkt være afskåret fra at påvirke projektet yderligere. Projektet fastlægges i stedet på baggrund af de i udbudsmaterialets fastlagte betingelser.

Det er derfor vigtigt, at Kommunen nøje tilrettelægger udbudsmaterialets krav og betingelser, idet det er i denne fase, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at fastlægge projektets vision.

Koncessionshaveren skal respektere udbuds- og kontraktbetingelserne med kommunen, men meget byrdefulde eller komplekse udbudsvilkår kan afskære potentielle koncessionshavere fra at byde.

Samtidig opstiller reglerne for koncessioner begrænsninger for, hvorvidt der må foretages ændringer i den pågældende koncessionskontrakts løbetid. Kommunen

kan dog formindske dette problem ved at indskyde klare, præcise og entydige revisionsklausuler i udbudsbetingelserne.

Fælles for koncessionsmodellen og OPS-modellen er, at aftalevilkårene, herunder udbudsbetingelserne, binder begge parter, og at udfærdigelsen af disse ”aftaler” spiller en afgørende rolle som styringsredskab. Bl.a. må investorens ønsker, kommunens vision samt forholdet til myndighedsopgaver fastlægges.

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.

Koncessionshaveren får ejerskab over de grunde, der opstår og vil således kunne sælge disse på de vilkår, koncessionshaveren ønsker, medmindre kommunen har opstillet særlige udbudsvilkår i udbudsmaterialet eller koncessionsaftalen. Det kan være særdeles vanskeligt mange år i forvejen at fastsætte relevante salgsvilkår for ejendommene.

#### 6.3.5 Udbudskrav

En koncession på jordopfyldningsanlægget med dertilhørende drift og efterfølgende byggemodning og salg af byggeretter/grunde vil skulle udbydes efter reglerne for udbud af koncessioner.

For at skabe en mere fleksibel proces, er reglerne om udbud af koncessioner mere lempelige end de almindelige udbudsregler. Derfor skal visse betingelser være opfyldt, nemlig:

1. Der skal være tale om en *gensidigt bebyrdende kontrakt* mellem kommunen og partneren
2. Koncessionshaveren skal påtage sig *en driftsrisiko/et ansvar*
3. Koncessionshaverens *vederlag* skal bestå i retten til at udnytte bygge- og anlægsarbejderne (modydelse), dvs. den genererede indtjening forbundet med betaling for jord afleveret til depotet samt senere indtægter fra salg af byggegrunde.

For at kunne udbyde en kontrakt som en koncessionskontrakt, er det afgørende, at der består en driftsrisiko (betingelse 2), hvormed koncessionshaveren eksponeres for markedets omskiftelighed således, at ethvert potentielt anslået tab, som koncessionshaveren må lide, ikke blot er rent nominelt eller ubetydeligt. Denne driftsrisiko kan bestå i en efterspørgsels- eller udbudsrisiko eller begge dele.

Følgende vurderes at udgøre en driftsrisiko i forhold til det konkrete projekt for en koncessionshaver:

- Risiko for, at der modtages mindre jordmængder end forventet/budgetteret med.
- Risiko for, at der ikke modtages tilstrækkeligt jord til opfyldning eller fastholdelse af et attraktivt pris- og omkostningsniveau.
- Driftsrisiko hvis udbuddet ikke matcher efterspørgslen på byggegrunde

På det foreliggende grundlag vurderer vi, at betingelserne for, at kommunen kan udbyde kontrakten som en koncession, er opfyldt. Det vil dog være nødvendigt at foretage en mere indgående analyse af driftsrisici på grundlag af nutidsvurderingen af alle koncessionshaverens investeringer, omkostninger og indtægter på en konsekvent og ensartet måde og således sikre behørig dokumentationen for, at der foreligger den fornødne driftsrisiko.

Koncessionens varighed må maksimalt svare til den tid, der anslås at være nødvendig for, at koncessionshaveren kan tjene de foretagne investeringer i driften af bygge- og anlægsarbejderne ind sammen med et afkast på den investerede kapital under normale driftsbetingelser.

Både oprindelige og yderligere investeringer, der skønnes nødvendige for at drive koncessionen, navnlig udgifter til infrastruktur, udstyr, logistik, leje, uddannelse af personale og startomkostninger, omfattes. Koncessionens maksimale varighed skal angives i koncessionsdokumenterne.

Forud for igangsættelsen af koncessionsudbuddet bør der gennemføres dialogmøder med relevante økonomiske aktører, herunder tekniske dialogmøder.

Eftersom koncessionen vil blive udbudt på grundlag af en landindvindingstilladelse, er det nødvendigt, at kommunen udarbejder VVM og foretager visse forundersøgelser inden udbuddet.

Dette er efter vores vurdering en fordel, eftersom mulige investorer har udtrykt stor usikkerhed omkring risici mv. Jo senere i processen, projektet udbydes, desto mere klarhed kan der i udbudsmaterialet skabes om risici mv. Dette kan styrke konkurrencen og sikre, at tilbud indeholder mindre 'risiko-præmier', som dækker uforudsete og ikke-kendte forhold.

#### **6.4      *Udvikling- og salgsfasen***

Retten til at gennemføre projektet, herunder at sælge de ejendomme, der opstår, overlades ved en koncession til den investor, der har vundet koncessionsudbudet. Som følge heraf forventes det ikke, at reglerne om kommunalt salg af faste ejendomme finder anvendelse ved salg af ejendommene, idet rettigheden til ejendommene har været udbudt inden, der er opstået faste ejendomme.

Under hensyntagen til den langvarige karakter af projektet og til sikring af kommunens rettigheder til en andel i byggeretterne, bør der ske tinglysning af servitutter herom.

Tinglysning vil i praksis først kunne ske, når der er sket matrikulering af areaerne, som således får et blad i tingbogen.

I henhold til udstykningslovens § 17 er der først krav om matrikulering, når arbejdet med indvindingen er færdig, hvilket ligeledes svarer til, hvad Kystdirektoratet normalt kræver.

Betingelserne for matrikulering vil være opfyldt, når der er etableret et plangrundlag herom. Det er vores anbefaling, at der tidligst muligt i processen etableres nogle store matrikler, som senere kan udstykkes i mindre.

#### **6.5      *Økonomi***

Økonomisk er koncessionsmodellen karakteriseret ved, at Hvidovre Kommune som udgangspunkt ikke skal forestå initialinvesteringen eller afholde driftsomkostninger, idet kommunen dog vil være nødsaget til at drive et evt. anlæg for forurenede jord. Denne model er således karakteriseret ved, at kommunens investering begrænses mest muligt.

Prisfastsættelsen for levering af jord afhænger af anlæggets karakter, jf. bilag 2.



Der henvises til COWI's økonominotat (bilag 1).

#### *6.5.1 Kommunens økonomiske ansvar og hæftelser*

Såfremt koncessionsmodellen anvendes, begrænses kommunens økonomiske ansvar og hæftelse til de forpligtelser, kommunen påtager sig ved aftale eller ved uagtsomme handlinger.

#### *6.5.2 Finansiering*

Det lægges til grund, at kommunen ikke er involveret i finansieringen af projektet, hverken direkte eller gennem garanti.

#### *6.5.3 Anlægsloft*

Projektet påvirker ikke kommunens anlægsloft.

#### *6.5.4 Skatter og afgifter*

Den skatte- og afgiftsmæssige behandling af projektet vil være bestemt af koncessionshavers forhold.