
NOTAT VEDR. ORGANISERINGS- OG FINANSIERINGSMODELLER FOR PRJOKETET "BYEN TIL VANDET" - RANDERS KOMMUNE

Oprindeligt udarbejdet 26. maj 2020

Efterfølgende opdateret 3. maj 2021

J.nr.:65322

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

Randers Kommune vil igangsætte en etapevis byudvikling og klimasikring, herunder stormflodssikring som nærmere beskrevet i udviklingsplanen "*Flodbyen Randers, Byen til Vandet*", som er sendt i høring den 20. maj 2020. Nærværende notat har til formål at beskrive de organiserings- og finansieringsmodeller, der kan anvendes for klimatilpasningen.

De omfattede arealer ejes i dag enten af Randers Kommune eller af Randers Havn, men sådan at de overtages løbende af Randers Kommune i takt med, at havnevirksohmederne flytter. Randers Kommune vil således på sigt kunne disponere over alle arealerne, bortset fra et mindre privatejet areal syd for Randers Fjord, ved Brotoften. Endvidere er der et uopsigeligt lejemål om Verdos Kraftværk midt på Pieren, der først kan forventes fraflyttet meget sent i forløbet, måske så sent som 2070.

Udviklingsplanen lægger op til en foreløbig stormflodssikring til kote 2,2 meter og en endelig stormflodssikring til kote 3,0 med følgende klimatilpasningstiltag, som er afstemt med den planlagte byudvikling:

- Indledende arbejder på nordsiden og midlertidig sikring af midtbyen

- Etablering af dige på Justesens Plæne til kote 3,00 eventuelt midlertidigt suppleret med en ikke nærmere defineret sikring langs Havnegade til kote 2,2, som samlet midlertidigt vil kunne sikre midtbyen nordvest for Havnegade.
- Byudvikling på Bolværksgrunden med sikring ved hævet byggeri på plinte, terrænhævning og højvandsmure til kote 3,00, samt hævet adgangsvej til Pieren til kote 2,2, som vil sikre selve det nye byggeri på Bolværksgrunden og forberede sikring af Nordhavnen.
- Mobile sikringer på nordsiden af Randersbro og cykelbroen
- Indledende sikring på sydsiden
 - Etablering af dige og terrænhævning til kote 3,0 på Brotoften som skal integreres med de yderste boliger i forbindelse med byudvikling.
 - Etablering af dige på Tronholmen til kote 3,00 (eller 2,2 med mulighed for efterfølgende forhøjelse)
 - Etablering af hævet cykelsti eller lignende til kote 2,2 langs (vejen, der også hedder Tronholmen, på) Sydhavnen.
 - Mobile sikringer på sydsiden af Randersbro og cykelbroen
- Indledende sikring af nordsiden
 - Etablering af klimabroen med dæmning og vandsluse til lukning og regulering af havnebassinet nord for Pieren samt etablering af tilstødende vejanlæg til kote 3,0.
 - Hævet niveau for Kulholmsvej på Pieren til kote 2,2. Hvis den endelige byudvikling på Pieren trækker ud – herunder hvis Verdo ikke flytter - kan sikring til den endelige kote 3,0 sikres ved supplerende beredskabstekniske løsninger eller lignende.
- Endelig sikring
 - Etableringen af terrænhævninger, diger og diverse plateau- og plintløsninger i forbindelse med byudvikling på Pieren og Sydhavnen til kote 3,0.

Randers Kommune og Randers Spildevand A/S har indgået en samarbejdsaftale om forsyningens medfinansiering og/eller selvstændig udførelse af dele af projektet på baggrund af projektets kombinerede effekt, dels som sikring mod oversvømmelse fra havet og dels som sikring af, at havnebasinets vandspejl holdes nede og derfor fortsat kan udgøre recipient for spildevand.

De øvrige stormflodssikringstiltag, skal finansieres af kommunen, developere og/eller grundejere, som sikres af klimatilpasningen både inden for og uden for Byen til Vandet-området.

Organiserings- og finansieringsmodellen skal kunne rumme den gradvise udbygning og byudvikling, og samtidig sikre, at det besluttede projekt og den dertilhørende kvalitet fastholdes.

Randers Kommune overvejer at indgå i et eller flere arealudviklingsselskaber for at opnå tekniske og finansielle bidrag til at igangsætte byudviklingen. Endvidere forventes en række af kystsikringsanlæggene overdraget til de fremtidige ejere af de nye byggefelter til fremtidig vedligeholdelse af disse hver især eller samlet i nye grundejerforeninger/bydelsforeninger. Organiseringsmodellen skal derfor kunne fungere i kombination med sådanne arealudviklingsselskaber og bydelsforeninger.

Randers Kommune vil som udgangspunkt selv stå for det fornødne beredskab, herunder for de mobile sikringer og de nødvendige supplerende interimsforanstaltninger.

2. MODELLER FOR FINANSIERING OG ORGANISERING

2.1 Kystsikring efter kystbeskyttelsesloven

Efter kystbeskyttelseslovens¹ kapitel 1a og 2 kan Randers Kommune beslutte at gennemføre stormflodssikring af flere ejendomme i form af diger m.v. og kan samtidig pålægge ejerne af de ejendomme, der opnår beskyttelse eller anden fordel heraf, pligt til at bidrage til etablering, drift og vedligehold af anlægget. Det kan samtidig besluttes, at der skal oprettes en kystbeskyttelseslag med medlemspligt for de bidragspligtige ejere.

Kystbeskyttelsesloven giver altså mulighed for at pålægge alle berørte ejendomme ejere bidragspligt, også – for eksempel – ejere af eksisterende bygninger i midtbyen. Det kan være relevant, hvis anlæggene ikke kan finansieres i forbindelse med grundsalg og via kommunens egne bidrag alene.

Kommunen kan endvidere selv bestemme, om et sådant fælles kystbeskyttelses anlæg skal ejes og drives af kommunen selv eller af et nyoprettet kystbeskyttelseslag. Det giver fleksibilitet og kan eksempelvis være praktisk, hvis der er behov for en høj grad af kommunal styring af anlæggenes etablering og drift - eventuelt i kombination med og som supplement til kommunens beredskabsopgaver - idet kommunen da selv kan stå for etablering og drift og opkræve bidrag fra de berørte ejendomme. Omvendt kan kommunen vælge at lægge etablering og drift ud i et nyetableret kystbeskyttelseslag og dermed placere administrationen hos de berørte ejendomme.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 om kystbeskyttelse m.v.

Efter lånebekendtgørelsens² § 3, stk. 1, nr. 8 og § 2, stk. 3 kan kommunen stille garanti for kystbeskyttelseslagets låntagning til anlægget.

Der skal træffes en række afgørelse i forbindelse med et sådant kommunalt fællesprojekt. Flere af disse kan påklages, og flere tidligere kystbeskyttelsesprojekter er blevet kraftigt forsinket af sådanne klagesager. Der er imidlertid nu vedtaget en lovændring ved indsættelse af stk. 4 i § 18 i kystbeskyttelsesloven³, der på en række vilkår kan begrænse klage mulighederne.

Endvidere vil risikoen for klager være begrænset, hvis der udelukkende eller overvejende pålægges bidragspligt for ejendomme, som kommunen p.t. ejer. Bidragspligten vil da følge ejendommene, og der skal selvsagt oplyses behørigt herom under kommunens efterfølgende salg eller indskud af ejendommene i et arealudviklingselskab.

Bidragspligt kan indføres i takt med, at ejendommejerne opnår fordel af kystbeskyttelsen, eksempelvis i takt med, at beskyttede byggegrunde kan bebygges eller faktisk bliver bebygget.

Randers Kommune skal som udgangspunkt indgå med et økonomisk bidrag, som svarer til ejerskabet af de kommunale ejendomme, der opnår beskyttelse eller anden fordel af beskyttelsen, men kan også give et supplerende bidrag ud fra kommunens generelle ønske om klimasikring af byen.

Kystbeskyttelsesloven giver kommunen hjemmel til at sikre senere justeringer af blandt andet bidragsfordelingen og giver kommunen udpantningsret for bidragsforpligtelsen i de bidragspligtige ejendomme på samme måde som for ejendomsskatter. Gennemførelse af kystbeskyttelsen som et kommunalt fællesprojekt efter kystbeskyttelsesloven, herunder eventuelt ved stiftelse af et eller flere kystbeskyttelseslag, giver derfor gode muligheder for at styre og justere projektet og den efterfølgende drift.

2.2 Kommunalt grundsalg

² Bekendtgørelse nr. 1580 af 17. december 2013 om kommuners låntagning og meddelelse af garantier (lånebekendtgørelsen).

³ Lov nr. 646 af 19. maj 2020 om ændring af lov om kystbeskyttelse (mulighed for at afskære klageadgang i kommunale fællesprojekter om kystbeskyttelse).

Som alternativ - eller supplement - til ovenstående, kan Randers Kommune ved salg af ejendomme til byudvikling fastsætte vilkår om, at køberen i forbindelse med det pågældende byggeri skal etablere dele af kystbeskyttelsen, eksempelvis en forhøjet plint, som byggeriet skal opføres på, men som samtidig udgør en del af den samlede kystbeskyttelse. Der kan samtidig fastsættes og tinglyses en pligt for den til enhver tid værende ejer af byggeriet til at opretholde og vedligeholde plinten.

Kommunens kan fastsætte sådanne vilkår i forbindelse med salg, hvis vilkåret fastsættes for at varetage et lovligt kommunalt formål – herunder at sikre en generel stormflodssikring af byen - og i øvrigt står rimeligt mål med kommunens øvrige interesser, herunder i at opnå den højest mulige pris ved salg af ejendommen.

2.3 Bydelsforeninger

Kommunens salgsvilkår kan også indeholde en pligt for køberen af ejendommen til at være medlem af en grunderejerforening/bydelsforening, der forestår etablering, drift og vedligehold af visse kystbeskyttelsesplanlæg på vegne af flere medlemspligtige købere af kommunens ejendomme.

En sådan bydelsforening er derfor et alternativ til et kystbeskyttelseslag efter kystbeskyttelsesloven, når det udelukkende er købere af kommunale ejendomme (samt eventuelt andre, der frivilligt måtte tilslutte sig) som skal være medlems- og bidragspligtige.

En bydelsforening og et kystbeskyttelseslag er begge foreninger med de berørte ejere som pligtige medlemmer. De kan fungere hver for sig med hver sine opgaver eller i en kombination, hvor eksempelvis visse ejere, der både er medlemmer af et større kystbeskyttelseslag og af en mindre bydelsforening, lader sig repræsentere i kystbeskyttelseslaget via bydelsforeningen.

Det kan være en fordel at lægge alle – eller flest mulige – kystbeskyttelsesopgaver i en bydelsforening, hvis der alligevel skal etableres en bydelsforening, som skal forestå drift og vedligehold af eksempelvis regnvandsløsninger, private fællesveje og andre anlæg, som ikke har nogen kystbeskyttelsesfunktion. Der kan således være synergier både i drifts- og vedligeholdelsesopgaverne og i administrationen, herunder ved afholdelse af generalforsamlinger m.v.

De særligt hjemlede styringsmuligheder, som kommunen har efter kystbeskyttelsesloven, gælder ikke for en bydelsforening, men der kan i bydelsforeningens vedtægter sikres kommunen nogle visse tilsvarende – men dog ikke helt så sikre - styringsmuligheder.

2.4 Arealudviklingsselskaber

Kommunens eventuelle indskud af visse af ejendommene i et eller flere arealudviklingsselskaber med henblik på, at kommunen kan gennemføre byggemodning og byudviklingen sammen med en privat investor, giver samme muligheder for at fastsætte vilkår, som ved salg af kommunens ejendomme.

Et arealudviklingsselskab vil imidlertid også give visse selvstændige muligheder i forhold til finansiering og organisering af kystbeskyttelsestiltagene.

En kommunes deltagelse i et arealudviklingsselskab sker således typisk netop med henblik på at udføre byggemodning og byudvikling med tekniske og finansielle bidrag fra – og i samarbejde med – private investorer.

Visse planlægnings-, projekterings- og udførelsesarbejder kan således udføres i arealudviklingsselskabets regi. Det har den fordel, at kommunen sammen med den private investor kan have et nært samarbejde med tilstrækkelige ressourcer på et tidligt tidspunkt og derved få planlagt og udført byggemodnings- og kystbeskyttelsesarbejderne på en hensigtsmæssig måde. Kystbeskyttelsestiltagene og den endelige organiseringsmodel kan således fastlægges endeligt i takt med, at byggemodningen og byudviklingen tilrettelægges i regi af arealudviklingsselskabet.

Den endelige organiseringsmodel for den efterfølgende drift og vedligeholdelse af anlæggene skal være endeligt på plads, inden arealudviklingsselskabet sælger de byggemodnede ejendomme, eller kommunen i øvrigt trækker sig ud af arealudviklingsselskabet.

2.5 Lokalplaner

Kommuners indsats imod oversvømmelse er underlagt en omfattende regulering om blandt andet risikostyringsplaner, klimatilpasningsplaner, beredskabsplaner m.v. Der er også krav til, hvordan disse risici skal håndteres i kommune- og lokalplaner. I lokalplaner kan der fastsættes bestemmelser, der har direkte virkning for ejerne af oversvømmelsestruede ejendomme. I kataloget i planlovens § 15, stk. 2, er der blandet hjemmel til at regulere visse forhold vedrørende sokkelkoter, krav til terrænarbejder samt pligtmæssig deltagelse i grundejerforeninger og visse andre fællesskaber.

Endvidere indeholder planlovens § 21B hjemmel til at indgå udbygningsaftaler med en grundejer om udførelse af visse offentlige infrastrukturarbejder i forbindelse med byggeri efter en ny lokalplan.

Denne mulighed for i lokalplaner for de enkelte byggerier at fastsætte krav kan anvendes som et supplement til ovenstående.

Der er dog aldrig pligt til at udnytte en byggemulighed efter en lokalplan, og krav til terrænarbejder m.v. i en lokalplan kan derfor kun håndhæves, når en grundejer ønsker at udnytte byggemuligheden efter lokalplanen. I modsætning hertil, kan kommunale fællesprojekter efter kystbeskyttelsesloven og arbejder i henhold til en aftale om salg af kommunale grunde – eller indskud i et arealudviklingsselskab – sikres gennemført efter en overordnet tidsplan, så den ønskede udviklingstakt kan holdes.

Lokalplanlægning kan dog anvendes som en alternativ eller supplerende regulering til sikring af, at visse kystbeskyttelses anlæg etableres og vedligeholdes.

Under alle omstændigheder skal kommune- og lokalplanernes indhold afstemmes med de oversvømmelsesbeskyttende tiltag, der gennemføres. Der skal således eksempelvis ikke være krav om minimumssokkelkoter for byggeri på nordsiden af det nordlige havnebassin, når dette område er beskyttet mod oversvømmelse via de øvrige tiltag. Formålet med Klimabåndet er jo netop at sikre, at alle bygninger ikke skal oversvømmessikres hver for sig men derimod samlet bliver sikret af Klimabåndet.

Ændringen af det nuværende krav om sokkelkote på 3,0 kan eventuelt ske ved, at der indføres en rækkefølgebestemmelse i kommuneplanen, der angiver, at de pågældende ejendomme først kan udvikles, når Klimabåndet er etableret, hvorefter der jo ikke er behov for hævet sokkelkote. Hvis området skal bebygges i mellemtiden, kan der formentlig stilles krav om midlertidig sikring, eventuelt i form af midlertidige højvandsmure, som skal fjernes, når Klimabåndet er etableret. Det kan alternativt overvejes, om der efter omstændighederne kan tillades ibrugtagning uden sikring, således at risikoen for oversvømmelse af det nye byggeri accepteres frem til, at Klimabåndet er etableret. Ejeren kan i den forbindelse tage højde herfor ved sin anvendelse af stue- og kælderetagerne i den mellemliggende periode.

2.6 Spildevandsforsyningsselskabet

Medfinansieringsprojektet, jf. samarbejdet med Randers Spildevand A/S, kan tilpasses den nuværende udviklingsplan. Dette medfører, at spildevandsforsyningsselskabet vil kunne forestå/medfinansiere etablering, drift og vedligeholdelse af Klimabåndet i det omfang tiltagene også sikrer spildevandsselskabets håndtering af regnvand, og betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt. Det er også muligt, at dele af klimasikringen kan etableres, driftes og vedligeholdes af Randers Spildevand A/S som deres eget projekt frem for et medfinansieringsprojekt som beskrevet i aftalen. Efter aftale har vi ikke foretaget nærmere undersøgelser heraf.

3. ILLUSTRATION VED EKSEMPEL PÅ ANVENDELSE AF MODELLER

Til illustration af, hvordan de beskrevne modeller kan anvendes, følger nedenfor et eksempel på, hvordan de planlagte kystbeskyttelsesarbejder, som de også er beskrevet i indledningen til nærværende notat, kunne organiseres. Rander Spildevand A/S' mulighed for at bidrage er ikke medtaget. Bortset herfra indgår alle de beskrevne modeller til illustration af kombinationsmulighederne. Det endelige valg af modeller skal jo træffes på grundlag af langt mere detaljerede endelige oplysninger om udgifter, salgs- og udbudsstrategi og markedsmæssige forhold m.v.

Kystbeskyttelses anlæg og -arbejder	Organiseringsmodel
Indledende arbejder på nordsiden og midlertidig sikring af midtbyen	
<ul style="list-style-type: none"> Etablering af dige på Justesens Plæne til kote 3,00 eventuelt midlertidigt suppleret med en ikke nærmere defineret sikring langs Havnegade til kote 2,2, som samlet midlertidigt vil kunne sikre midtbyen nordvest for Havnegade. 	Diget kan udføres af Randers Kommune og/eller et arealudviklingsselskab for Bolværksgrunden. Diget og Havnegade-sikring kan alternativt gennemføres som et kommunalt fællesprojekt efter kystbeskyttelsesloven med bidrag også fra de ejendomsjere i midtbyen, som sikres
<ul style="list-style-type: none"> Byudvikling på Bolværksgrunden med sikring ved hævet byggeri på plinte, terrænhævning og højvandsmure til kote 3,00, samt hævet adgangsvej til Pieren til kote 2,2, som vil sikre selve det nye byggeri på 	Terrænhævning m.v. kan ske i forbindelse med salg eller indskud i et arealudviklingsselskab. Adgangsvejen til Pieren kan eventuelt udføres efter en udbygningsaftale som offentlig vej, så kommunen

Kystbeskyttelses anlæg og -arbejder	Organiseringsmodel
Bolværksgrunden og forberede sikring af Nordhavnen.	overtager driften. Drift og vedligehold kan eventuelt lægges i en bydelsforening.
<ul style="list-style-type: none"> Mobile sikringer på nordsiden af Randersbro og cykelbroen 	Kan udføres af kommunen eller som led i et kommunalt fællesprojekt med bidrag fra de ejendomme, der sikres. Drift og vedligehold, kan eventuelt henlægges til beredskabet/kommunen, da lukning skal sikres ved stormflodsvarsel
Indledende sikring på sydsiden	
<ul style="list-style-type: none"> Etablering af dige og terrænhævning til kote 3,0 på Brotoften som skal integreres med de yderste boliger i forbindelse med byudvikling. 	Kan udføres af kommunen alene eller som kommunalt fællesprojekt med bidrag fra de ejendomme som beskyttes i forbindelse med krav til integrering af nye boliger, enten i lokalplan, hvis kommunen ikke ejer de pågældende ejendomme, eller som salgsvilkår, hvis kommunen er ejer p.t.
<ul style="list-style-type: none"> Etablering af dige på Tronholmen til kote 3,00 (eller 2,2 med mulighed for efterfølgende forhøjelse) 	Kan udføres af kommunen alene eller som kommunalt fællesprojekt sammen med diget på Brotoften
<ul style="list-style-type: none"> Etablering af hævet cykelsti eller lignende til kote 2,2 langs (vejen, der også hedder Tronholmen, på) Sydhavnen. 	Kan udføres af kommunen alene eller som kommunalt fællesprojekt sammen med digerne på Brotoften og Tronholmen
<ul style="list-style-type: none"> Mobile sikringer på sydsiden af Randersbro og cykelbroen 	Kan udføres af kommunen alene eller som led i et kommunalt fællesprojekt med bidrag fra de ejendomme, der sikres. Drift og vedligehold, kan eventuelt henlægges til beredskabet/kommunen, da lukning skal sikres ved stormflodsvarsel
Indledende sikring af nordsiden	

Kystbeskyttelses anlæg og -arbejder	Organiseringsmodel
<ul style="list-style-type: none"> Etablering af klimabroen med dæmning og vandsluse til lukning og regulering af havnebassinet nord for Pieren samt etablering af tilstødende vejanlæg til kote 3,0. 	<p>Kan etableres i et arealudviklings selskab i forbindelse med indskud af hovedparten af de beskyttede ejendomme omkring det nordlige havnebassin. Kan eventuelt ske efter en udbygningsaftale, så driften overgår til kommunen/beredskabet, og lukning af slusen ved stormflodsvarsel derved sikres, og så Kulholmen kan være offentlig vej. Kan alternativt etableres som et kommunalt fællesprojekt med de sikrede ejendomme som bidragspligtige og tilsvarende driftsansvar hos kommunen/beredskabet. Drift og vedligeholdelse kan i øvrigt forestås af en bydelsforening.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Hævet niveau for Kulholmsvej på Pieren til kote 2,2. Hvis den endelige byudvikling på Pieren trækker ud – herunder hvis Verdo ikke flytter - kan sikring til den endelige kote 3,0 sikres ved supplerende beredskabs-tekniske løsninger eller lignende. 	
Endelig sikring	
<ul style="list-style-type: none"> Etableringen af terrænhævninger, diger og diverse plateau- og plintløsninger i forbindelse med byudvikling på Pieren og Sydhavnen til kote 3,0. 	<p>Terrænhævning m.v. kan ske i forbindelse med salg eller indskud i et arealudviklings selskab. Drift og vedligehold kan eventuelt lægges i en bydelsforening.</p>

Med venlig hilsen
Lundgrens Advokatpartnerselskab

Søren Hilbert
Advokat, Partner