

Aarhus 2. oktober 2020

Torben Brøgger
Partner

T +45 72 27 34 66
tb@bechbruun.com

Sagsnr. 038632-0045 tb/tb/kkp
Dok.nr. 24192682.1

Notat

Model for realisering af Ferieprojekt Raunonia, Ringkøbing Ferieby

1. Baggrund

Ringkøbing-Skjern Kommune har bedt Bech-Bruun om at vurdere og udarbejde forslag til en model og proces for mulig realisering af Ferieprojekt Raunonia, Ringkøbing Ferieby ("Projektet"), som Ringkøbing-Skjern Kommune er blevet præsenteret for.

Projektet er placeret i forlængelse af bymidten og i sammenhæng med den eksisterende Ringkøbing Havn. Projektet, som det nu foreligger, består af et offentligt byrum i form af moler og forbindelser til pladser med rekreative og udadvendte funktioner samt en ny feriebebyggelse.

Det er hensigten med Projektet at styrke Ringkøbing-Skjern Kommune og Ringkøbing by med henblik på at kunne tilbyde nye muligheder og faciliteter til byens borgere og tiltrække nye gæster med forbedret indtægts- og udviklingsgrundlag for byen og byens virksomheder.

ErhvervsVækst Ringkøbing har sammen med lokale virksomheder taget initiativ til Projektet, som er tænkt videreudviklet og implementeret i et samarbejde mellem private aktører, kommunens og byens borgere samt Ringkøbing-Skjern Kommune.

ErhvervsVækst Ringkøbing har udarbejdet præsentation med foreløbige skitser og overvejelser om Projektets omfang og indhold (**Bilag 1**). Projektet har været forelagt Ringkøbing-Skjern Kommune.

Projektet kræver tilladelse fra bl.a. Kystdirektoratet, jf. nærmere nedenfor i pkt. 3, ligesom realisering af Projektet kræver adgang til Ringkøbing-Skjern Kommunes areal langs kyststrækningen, jf. kortbilag (**Bilag 2a** og **Bilag 2b**).

Ringkøbing-Skjern Kommune finder umiddelbart Projektet interessant, også i forhold til implementering af Helhedsplan 2050 for Ringkøbing. Ringkøbing-Skjern Kommune er samtidig opmærksom på, at Projektets realisering som følge af kompleksiteten og de mange tilladelser, som må forventes at skulle indhentes, er forbundet med en ikke ubetydelig risiko.

ErhvervsVækst Ringkøbing og de virksomheder, der står bag Projektet, har tilkendegivet at ville tilføre de ressourcer og den arbejdsindsats, som skal til for at afdække mulighederne for at realisere et projekt med afsæt i det foreliggende Forslag.

Det er samtidig over for Ringkøbing-Skjern Kommune tilkendegivet, at realisering af Projektet forudsættes at ske med inddragelse af lokale virksomheder og interessenter, og at projektet kun kan realiseres i et tæt samarbejde med lokale virksomheder og interessenter, som er indstillet på at medvirke og bidrage til en langsigtet investering til gavn for byen og byens virksomheder.

2. Overvejelser vedrørende den saglige kommunale interesse

Vi lægger til grund, at Projektet, som anført ovenfor, er i overensstemmelse med Ringkøbing-Skjern Kommunes visioner og strategier omkring byudvikling, herunder bæredygtig udvikling, turisme og erhverv, og at

Projektet derfor vil styrke bymiljøet i Ringkøbing og understøtte de øvrige tiltag og aktiviteter, som er eller vil blive iværksat som led i den strategiske byudvikling af Ringkøbing.

Projektet forudsættes etableret på "søterritoriet" og derfor som udgangspunkt ikke på arealer tilhørende Ringkøbing-Skjern Kommune, men det er dog et vilkår for realisering af Projektet, at Ringkøbing-Skjern Kommune enten afgiver en såkaldt indforståelseserklæring som ejer af den tilstødende ejendom, alternativt overdrager det nødvendige areal betinget af tilladelser fra bl.a. Kystdirektoratet og en endelig lokalplan, som muliggør realisering af det projekt, som Kystdirektoratet i givet fald åbner mulighed for.

Projektet giver anledning til overvejelser om, hvorvidt et evt. salg af Ringkøbing-Skjern Kommunes arealer langs kyststrækningen er udbudspligtig, eller om et salg af arealer er omfattet af mulighederne for at undlade udbud ved kommunens salg af kommunes faste ejendom uden indhentelse af forudgående samtykke fra Ankestyrelsen.

Selvom salg af det kommunale areal måtte være undtaget fra udbudspligt, vil en kommende købers ejerskab eller dispositionsret over arealet give adgang til at kunne udvikle søterritoriet uden for det kommunale areal således, som det er forudsat i Projektet. De muligheder, der derfor knytter sig til det kommunale areal giver anledning til overvejelser om, hvorvidt Ringkøbing-Skjern Kommune under alle omstændigheder bør anmode om Ankestyrelsens godkendelse, hvis Ringkøbing-Skjern Kommune måtte ønske at sælge det relevante kommunale areal til interessentkredsen bag Projektet. Dette forhold behandles nærmere neden i pkt. 4.

Forinden og nedenfor i pkt. 3 redegøres der overordnet for kystbeskyttelsesloven og den øvrige lovgivning, som Projektet umiddelbart giver anledning til overvejelser om.

3. Kystbeskyttelsesloven og anden lovgivning

Det følger af statens højhedsret over søterritoriet, jf. kystbeskyttelseslovens § 16 a, at der kræves tilladelse fra miljø- og fødevareministeren til at etablere opfyldning på søterritoriet.

Kompetencen i henhold til kystbeskyttelseslovens § 16 a er i praksis delegeret til Kystdirektoratet, jf. bekendtgørelse nr. 269 af den 6. marts 2020 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Naturstyrelsen, herunder Kystdirektoratet.

Kystdirektorat anvender et standard ansøgningsskema vedrørende ansøgninger om tilladelser i henhold til kystbeskyttelseslovens § 16 a med en dertil hørende vejledning.

Herudover findes vejledning nr. 6 af den 23. januar 2002 om inddæmning og opfyldning på søterritoriet ("Vejledningen"), som indeholder retningslinjer for udformning af en ansøgning og af selve projektet. Vejledningen omtaler endvidere forholdet til anden lovgivning og de vilkår, der normalt stilles for en tilladelse til inddæmning og opfyldning. Vejledningen er af ældre dato, men er fortsat gældende.

Ansøgning om tilladelse til at etablere opfyldning på søterritoriet skal fremsendes med bilag til Kystdirektoratet.

I henhold til vejledningen til Kystdirektoratets ansøgningsskema skal en ansøgning bl.a. indeholde en beskrivelse af anlægget i sin helhed. Bilag 3 indeholder en overordnet beskrivelse af krav til ansøgningen.

En opfyldning kan forudsætte vurderinger og tilladelser i henhold til en række andre lovgivninger, herunder fx naturbeskyttelsesloven, miljøbeskyttelsesloven og lov om vandplanlægning.¹

Et projekt for opfyldning kan således fx forudsætte gennemførelse af en miljøvurdering i henhold til reglerne om miljøvurdering af projekter (VVM). Henset til beliggenheden i Ringkøbing Fjord er det tillige ikke usandsynligt, at der vil skulle foretages en vurdering af opfyldningens evt. påvirkning af nærliggende Natura 2000-områder.

Den påtænkte opfyldning har et sådant omfang, at Projektets gennemførelse forudsætter en ny lokalplan. Det må i sammenhængen bemærkes, at Planklagenævnet i 2019 og 2020 har truffet flere principielle afgørelser om kommuners adgang til at planlægge for søterritoriet, som bør tages i betragtning.²

¹ Der er ikke tale om en udtømmende opregning nedenfor.

² Se bl.a. Planklagenævnet orienterer nr. 7 - om planlægning på søterritoriet (havnebassin) og 18/05870 af den 3. juli 2020.

4. Overvejelser om udbud og mulighed for fritagelse for udbud samt kommunale retsgrundsætninger

4.1 Salg af ejendomme, som er fritaget for udbud

Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4³, kan offentligt udbud undlades ved salg af et ubebygget areal under 2.000 m², hvis arealet ikke selvstændigt kan bebygges. Bestemmelsen finder anvendelse, når der er tale om et areal, der ikke bebygget.

Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 5, er der mulighed for, at kommuner kan undlade udbud i tilfælde af salg af et ubebygget areal, som ikke selvstændigt kan bebygges, i forbindelse med overførelse af arealet til et tilgrænsende areal, når arealet, der overføres, højst udgør 10 % af arealet af den ejendom, som arealet overføres til, dog højst 10.000 m².

Det er umiddelbart vores vurdering, at Ringkøbing-Skjern Kommunes areal, som påtænkes at skulle indgå i Projektet, er omfattet af fritagelsen for udbudspligt i henhold til udbudsbekendtgørelsen.

4.2 Fritagelse for offentligt udbud i medfør af udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2

Alligevel er det relevant at overveje udbudsbekendtgørelsens bestemmelser om fritagelse for offentligt udbud, da køberen af Ringkøbing-Skjern Kommunes areal opnår mulighed for at udvikle projektet med de byggeretter, som det måtte indebære.

Der er tale om en særlig situation, som ikke umiddelbart er omfattet af udbudsbekendtgørelsen, da de arealer, som Projektet omfatter, primært ikke er arealer tilhørende Ringkøbing-Skjern Kommune. Køberen af Ringkøbing-Skjern Kommunes arealer opnår imidlertid den ovenfor omtalte mulighed for at opnå ret til at foretage opfyldning og dermed etablere grundlaget for Projektet. Den ret, som Ringkøbing-Skjern Kommune derfor overdrager, er, udover køb af arealet, retten til at udvikle Projektet.

Ved værdiansættelse af Ringkøbing-Skjern Kommunes arealer skal der tages højde for denne mulighed.

De betingelser, der skal være opfyldt for at opnå Ankestyrelsens samtykke til fritagelse for offentligt udbud, er relevante ved vurderingen af, om Ringkøbing-Skjern Kommune kan overdrage kommunens areal uden udbud.

Udbudsbekendtgørelsen og reglerne i den kommunale styrelseslovs § 68 er et udslag af almindelige forretningsretlige og kommunalretlige grundsætninger, som skal sikre, at kommunernes dispositioner er saglige og økonomisk forsvarlige.

Efter bestemmelsen i udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, kan Ankestyrelsen meddele samtykke til, at offentlige udbud kan undlades, hvor der foreligger særlige forhold, der kan begrunde en undladelse af offentligt udbud.

³ Bekendtgørelse nr. 779 af den 24. juni 2011 (vil snart blive ændret).

Undtagelsesbestemmelsen er tiltænkt i særlige tilfælde, hvor et krav om offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for et salg. Det er en forudsætning, at et offentligt udbud ikke vil kunne fremkalde et højere købstilbud.

En fritagelse for offentligt udbud forudsætter, at køberen har en sådan særlig tilknytning til eller interesse i den pågældende ejendom, at det vil være ubetænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere fra at komme i betragtning, ligesom fritagelse for offentligt udbud forudsætter, at køberen har et konkret og aktuelt behov for erhvervelsen af den omhandlede kommunale ejendom.

Baseret på de foreliggende oplysninger er det vores vurdering, at kredsen bag Projektet, som er en lokal forankret investorkreds med en tilgang til projektet, hvor det væsentligste formål er at realisere Projektet til gavn for lokalområdet, har en sådan særlig tilknytning og interesse for at realisere Projektet, at det umiddelbart forekommer vanskeligt at forestille sig, at andre end lokalforankrede investorer vil kunne realisere et projekt af denne karakter.

Vi lægger derfor til grund, at den lokale forankring og opbakning er nødvendig for at kunne realisere Projektet og særligt de dele af Projektet, som indeholder de udadvendte funktioner og aktiviteter. Forudsætningerne, herunder det økonomiske rationale bag Projektet, bør nærmere undersøges, jf. nedenfor.

På det foreliggende grundlag er det derfor vores umiddelbare vurdering, at det forekommer ubetænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere fra at komme i betragtning. Denne forudsætning skal imidlertid endelig afklares i det forslag til den videre proces, som vi foreslår nedenfor.

Fritagelse for offentligt udbud kan kun ske i tilfælde, hvor det må antages, at et krav om offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for et salg af ejendommen eller for virkeliggørelsen af projektet, og hvor det samtidig må antages, at et offentligt udbud ikke vil fremkalde højere eller bedre købstilbud.

Det er en forudsætning, at salg sker til markedsprisen og i det konkrete tilfælde efter indhentet ejendomsrådgivervurdering.

Den relevante bestemmelse i udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, er litra 5, som vedrører salg med henblik på, at ejendom kan indgå i forbindelse med et større projekt. Det fremgår af vejledningen, at begrebet "projekt" skal forstås bredt og kan omfatte bl.a. opførelse af havne- eller parkanlæg.

I den forbindelse vil det kunne tillægges vægt, hvis der i projektet indgår arealer, der ikke eller kun delvist ejes af kommunen.

Det kan ikke i sig selv begrunde undtagelse fra reglerne om offentligt udbud, at kommunen har været præsenteret for et konkret projekt, som kommunen har interesse i.

Ovenstående forudsætter, at køberen (i den konkrete sag interessenterne bag Projektet) har såvel ret som pligt til at søge Projektet realiseret, herunder søge at opnå Kystdirektoratets godkendelse. Købsaftalen vil

skulle betinges heraf og i øvrigt betinges af et lokalplanforslag, som kan godkendes og vedtages af Ringkøbing-Skjern Kommune.

Det følger af den mangeårige praksis vedrørende opfyldning, at der vil ske matrikulering af det opfyldte areal, og at der vil blive givet ejerbeføjelser over det til modtageren af opfyldningstilladelsen.

Et salg af det kommunale areal vil derfor være betinget af, at en køber søger opfyldningstilladelse med henblik på realisering af projektet – i den form, som Kystdirektoratet vil give tilladelse til.

Uanset om et salg af det kommunale areal vil være fritaget for offentligt udbud, er det vores vurdering, som anført ovenfor, at køberen af arealet opnår mulighed for at udnytte området uudnyttede areal, som er en forudsætning for realisering af Projektet. Der er derfor risiko for, at et salg af arealet uden udbud vil kunne blive betragtet som en begunstiging af køberen i forhold til de muligheder, der åbner sig for køberen. I henhold til kommunalfuldmagten og andre forvaltningsretlige principper, må Ringkøbing-Skjern Kommune ikke begunstige enkeltpersoner eller virksomheder. De overvejelser, som vi har redegjort ovenfor, og som kan begrunde fritagelse for offentligt udbud efter indhentet samtykke fra Ankestyrelsen, er de samme hensyn, som skal vurderes i forhold til, om der foreligger en (ulovlig) begunstiging af interessenterne bag Projektet, hvis Ringkøbing-Skjern Kommune måtte vælge at sælge det kommunale areal til denne kreds uden forudgående udbud.

5. Økonomien i Projektet og den videre proces

Der er behov for at få økonomien i Projektet belyst og skabe et grundlag for at indhente en ejendomsmæglervurdering af det kommunale areal, som i givet fald vil skulle sælges, hvis Ringkøbing-Skjern Kommune beslutter at gå videre med Projektet.

Med hensyn til at kunne vurdere business casen for køber og dermed realismen i Projektet vil vi anbefale, at dette belyses i en proces med interessenterne bag Projektet.

Vi foreslår derfor, at der i den videre proces sker afklaring af de ovennævnte forhold og i givet fald oprettes en betinget købsaftale betinget af Ankestyrelsens godkendelse.

6. Forslag til den videre proces

Det er vores forslag, at nogle af de usikkerheder, som er nævnt ovenfor, vedrørende Projektets økonomi søges afklaret for at afdække realismen i Projektet. Det vil også gøre det muligt for Ringkøbing-Skjern Kommune at afklare, om den lokale forankring er en væsentlig forudsætning for at kunne realisere Projektet.

Derudover er der behov for at få afklaret den fremadrettede proces, herunder særligt forholdet til Kystdirektoratet og udarbejdelse af ansøgning til Kystdirektoratet. Vi har i vores indledende drøftelser forudsat, at det er en opgave, som varetages af køber.

Vi foreslår derfor følgende punkter (i prioriteret rækkefølge) til afklaring i den videre proces:

1. Afholdelse af møde med investorkredsen med forslag til følgende dagsorden:
 - A. Redegørelse for projektøkonomi, forventede samlede anlægsomkostninger og indtægter ved salg af byggeretter/udlejning af offentlige ferieboliger, udadvendte funktioner mv.
 - B. Konkretisering af investorkredsens overvejelser om de samlede antal byggeretter, anvendelse mv.
 - C. Investorkredsens overvejelser om infrastruktur, forsyninger mv.
 - D. Tids- og fremdriftsplan.
2. Forudsat afklaring af de udestående forhold, som drøftes under pkt. 1, involvering af uvildig ejendomsmægler med henblik på værdiansættelse af Ringkøbing-Skjern Kommunes ejendom.
3. Hvis der er grundlag for at videreføre projektplanerne, foreslår vi herefter udarbejdelse af en betinget købsaftale, hvor betingelserne vil være byrådets godkendelse af helhedsplan og projekt, tilladelse fra Kystdirektoratet og endelig lokalplan.

Den betingede købsaftale vil også være betinget af Ankestyrelsens godkendelse til salg uden udbud, og det bør udarbejdes at udkast til ansøgning til Ankestyrelsen.

Jeg har ikke i ovenstående taget højde for byrådets involvering i den foreslåede proces.

7. Bilag

Bilag 1 Præsentation med foreløbige skitser og overvejelser om Projektets omfang og indhold, udarbejdet af ErhvervsVækst Ringkøbing.

Bilag 2 Kortbilag (Bilag 2a og Bilag 2b).

Aarhus, den 2. oktober 2020

Torben Brøgger