

Skanderborg Kommune
Sendt via Digital Post

Slotsholmsgade 10
1216 København K
Telefon 72 28 24 00
oim@oim.dk

Sagsnr.
2018 - 477

Skanderborg Kommunes anmodning om fritagelse for offentligt udbud ved salg af fast ejendom

Doknr.
24604

Dato
21-12-2018

Økonomi- og Indenrigsministeriet har den 31. juli 2018 modtaget Skanderborg Kommunes klage over Ankestyrelsens afgørelse af 2. juli 2018 om afslag på samtykke til salg uden offentligt udbud af en af kommunens faste ejendomme. Der er tale om en grund på 9.664 m² bestående af matr. nr. 143b, Skanderborg Markjorder, beliggende Dyrehaven 3, 8660 Skanderborg, som kommunen ønsker at sælge til [A], der driver Hotel Skanderborghus, der ligger på grunden.

Økonomi- og Indenrigsministeriet finder, at der ved et salg af den omhandlede grund til den påtænkte køber foreligger sådanne særlige forhold, at det kan begrunde en undladelse af offentligt udbud efter § 2, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme (udbudsbekendtgørelsen).

Økonomi- og Indenrigsministeriet ændrer således Ankestyrelsens afgørelse af 2. juli 2018 om at meddele afslag på Skanderborg Kommunes ansøgning om samtykke til at undlade offentligt udbud ved salg af den omhandlede faste ejendom, og ministeriet meddeler hermed samtykke til undladelse af offentligt udbud i forbindelse med kommunens salg af den omhandlede grund til den påtænkte køber.

Nedenfor følger en nærmere redegørelse og begrundelse for Økonomi- og Indenrigsministeriets afgørelse.

1. Sagens baggrund

Ved brev af 3. april 2018 med bilag ansøgte Skanderborg Kommune Ankestyrelsen om dispensation fra forpligtelsen til at foretage offentligt udbud i forbindelse med salg af en fast ejendom.

Af ansøgningen fremgår blandt andet følgende:

”Arealet har siden 1960 været lejet ud i forbindelse med, at der i 1961 blev opført Hotel Skanderborghus på arealet. Hotellet udgør derfor en bygning på lejet grund, og sådan har det været i næsten 57 år.

I de forløbne år har der været skiftende ejere af hotellet og dermed lejere af jorden. Den seneste lejer [A] er nr. 9 i rækken, og han blev godkendt som ny lejer af Skanderborg By-



råd den 29. november 2017. I den forbindelse udtrykte han ønske om at få mulighed for at erhverve grunden.

Der er tale om en grund beliggende i landzone, hvor Skanderborg Kommune oppebærer en leje svarende til værdien af 12 tønder byg pr. år. Det svarer for tiden til en leje på 1.223 kr. pr. år. Baggrunden for denne lejeberegning er, at der oprindeligt var tale om landbrugsjord, hvor det er sædvanligt at beregne lejeværdien ud fra jordens værdi som produktionsareal for korn.

Den oprindelige lejekontrakt var med udløb den 1. november 2022. Udløbet er flere gange blevet forlænget grundet belåningsmæssig forhold. Det må for en orden skyld nævnes, at det også er sket i et omfang, som er i strid med udstykningslovens § 16, men da det var et af landets største advokatfirmaer, der var pennefører på allongen, var der ikke fra Skanderborg Kommunes side opmærksomhed på emnet på aftaletidspunktet.

Lejekontrakten udløber nu den 29. januar 2050, og der er altså over 30 år tilbage af løbetiden. Hvis det går, som det hidtil er gået, vil udløbet dog igen blive forlænget på et tidspunkt i god tid inden udløb.

Hotel Skanderborghus er et forholdsvis centralt beliggende hotel i Skanderborg, og det er derfor vigtigt for byen. Der er kun yderligere et hotel i byen, men det ligger ikke lige så centralt. De skiftende ejere har ikke altid formået at få en fornuftig forretning ud af hotellet, og således gik det konkurs den 1. november 2010.

Skanderborg Kommune ønsker ikke igen at opleve, at hotellet går konkurs, og hvis det kan styrke ejerens muligheder for at drive og udvikle hotellet at få opnå ejerskab til grunden, vil Byrådet gerne sælge. De nævnte udviklingsmuligheder skal også ses i sammenhæng med, at der ligger en vandværksgrund på ca. 3.000 m² ved siden af hotellet, som Skanderborg Kommune har forkøbsret til, og som vil komme til salg inden for et par år. Denne forkøbsret er Byrådet indstillet på ikke at benytte med henblik på, at hotellet kan købe den af ejeren Skanderborg Forsyningsvirksomhed A/S.

Et salg vil ikke indebære nogen synlig eller i øvrigt umiddelbart reel ændring af forholdene, som de har været i de forløbne mange år. Der står et hotel på Skanderborg Kommunes grund, og grunden er derfor ikke til rådighed for kommunen – og det kommer den heller ikke til at være inden for en lang årrække. Forhåbentlig aldrig. Sagen skal også ses i det lys.

Ankestyrelsen anmodes om at vurdere, om dette salg kan tillades gennemført uden udbud på de af Byrådet opstillede betingelser, som fordrer et salg til markedspris. I den forbindelse vil markedsprisen blive fastlagt ved at anmode tre ejendomsmæglere om at vurdere markedsværdien.”

Dispensationsansøgningen af 3. april 2018 var blandt andet vedlagt udskrift af beslutningsprotokollen for Skanderborg Byråds møde den 28. februar 2018. Af sagsfremstillingen heri fremgår det blandt andet:

”På Økonomiudvalgets møde den 23. november 2017 blev det indstillet til Byrådet, at [A] godkendes som ny lejer af grunden ved Hotel Skanderborghus, hvilket Byrådet vedtog på sit møde den 29. november 2017.

Spørgsmålet om køb af grunden blev af Økonomiudvalget udsat med henblik på, at der som grundlag for behandlingen gives en redegørelse for plangrundlaget for området. Yderligere er der efter Økonomiudvalgets behandling af sagen sket det, at [A] har udtrykt ønske om at købe den grund, hvorpå Dyrehaveværket ligger. Der er tale om en grund på ca. 3.000 m², der ligger lige op til hotelgrunden.

Hotel Skanderborghus ligger på en kommunal grund baseret på en lejekontrakt med ikrafttræden den 1. august 1960. Der er således tale om, at hotellet er en bygning på lejet



grund. Lejekontrakten var oprindelig med udløb i 2022. I 1979 blev udløbet forlænget til 2032, og i 2009 igen forlænget til 2050. Det giver for tiden en leje på 1.223 kr. pr. år - svarende til værdien af 12 tønder byg pr. år reguleret efter årets kapiteltakst.

Det vil kræve tilladelse fra Tilsynet at sælge grunden uden udbud, men muligheden for at opnå denne tilladelse vurderes som værende god i dette tilfælde. Hvis der bliver givet tilladelse til salg, vil det ske til markedsprisen, og det vil konkret ske ved at indhente to mæglervurderinger.

Vandværksgrunden ejes af Skanderborg Forsyningsvirksomhed A/S, der fik den overdraget som led i selskabsdannelsen – dog med forkøbsret for Skanderborg Kommune. Skanderborg Forsyningsvirksomhed A/S har oplyst, at grunden vil kunne overdrages inden for de næste 2 – 3 år. Hvis det er nødvendigt, kan processen evt. forceres.

Salget skal ske til markedspris, men idet Skanderborg Kommune, som nævnt har forkøbsret kræver det, at denne ret frafalder med henblik på, at [A] køber grunden direkte af Skanderborg Forsyningsvirksomhed A/S.

For så vidt angår plangrundlaget for området kan oplyses, at området ikke er lokalplanlagt. Det ligger i kommuneplanramme 10.O.11, der omfatter området ved Capri, Hotel Skanderborghus og Dyrehaveværket. Cirka en tredjedel af Dyrehaveværkets grund (den østlige del) ligger dog i kommuneplanramme 10.R.05.

Kommuneplanramme 10.O.11

- Generelle anvendelsesbestemmelser: Eksisterende hotel- og restaurationsvirksomhed og vandværk.
- Områdets anvendelse: Eksisterende hotel- og restaurationsvirksomhed og vandværk. Området skal indrettes med udgangspunkt i "Masterplan for Dyrehaven".
- Bebyggelsens omfang, udformning og placering: Der må kun foretages om- og tilbygninger til eksisterende bygninger samt ny bebyggelse i begrænset omfang, der knytter sig til områdets anvendelse.
- Infrastruktur: Parkeringskravet fastsættes efter Skanderborg Kommunes gældende parkeringsnorm.
- Området: Værdifulde bygninger med middel eller høj bevaringsværdi skal søges bevaret.

Kommuneplanramme 10.R.05

- Generelle anvendelsesbestemmelser: Eksisterende park.
- Områdets anvendelse: Bypark. Området skal indrettes med udgangspunkt i "Masterplan for Dyrehaven".
- Bebyggelsens omfang, udformning og placering: Der må kun foretages om- og tilbygninger til eksisterende bygninger samt ny bebyggelse i begrænset omfang, der knytter sig til områdets anvendelse.
- Området: Værdifulde bygninger med middel eller høj bevaringsværdi skal søges bevaret."

Endvidere fremgår det af udskriften fra beslutningsprotokollen fra Skanderborg Byråds møde den 28. februar 2018 under overskriften "Administrationens vurdering af salg af grund":

"Der er overordnet set ikke nogen planjuridisk forskel på, hvem der ejer ejendommen. I praksis er ejerforholdene afgørende for at kunne kontrollere udviklingen af en ejendom.

Hvis Byrådet ønsker at have stor kontrol over den fremtidige udvikling omkring Hotel Skanderborghus, er det således - set ud fra et planperspektiv - en god ide at fastholde ejerskabet over grunden.



Grunden ligger på et eksponeret sted, hvor der er en række forskellige bindinger i form af beskyttelseslinjer og hensyn til det bestående miljø. Det vil derfor være tvivlsomt, om der vil kunne ske en udvidelse af det nuværende byggeri. Frasælges ejendommen, vil krydspreset mellem beskyttelseshensyn og benyttelseshensyn ikke blive mindre.”

Endvidere fremgår det under punktet ”Beslutning” i udskriften fra beslutningsprotokollen blandt andet:

”Byrådet vedtog,

- at ejeren af Hotel Skanderborghus - under forudsætning af Tilsynets godkendelse - kan købe hotellets grund uden udbud og til markedsprisen
- at markedsprisen bestemmes som gennemsnittet af vurderingen fra tre forskellige, uafhængige ejendomsmæglere
- at Skanderborg Kommune i fald, at ejendommen sælges, ikke gør brug af sin forkøbsret til Dyrehaveværkets grund, når Skanderborg Forsyningsvirksomhed A/S sætter den til salg.”

Som bilag til Skanderborg Kommunes ansøgning af 3. april 2018 til Ankestyrelsen fremsendte kommunen endvidere kopi af den oprindelige lejekontrakt med tilhørende allonger.

Af den oprindelige lejekontrakts pkt. 2 fremgår det blandt andet:

”Fra ejerens side er lejemålet uopsigeligt i lejeperioden, bortset fra misligholdelsestilfælde, hvor ejeren kan ophæve lejemålet med 3 måneders varsel til den første i en måned.”

Herudover fremgår det af allonge dateret august 2009:

1. Lejekontraktens § 2 [...] ændres, således at lejemålet først ophører uden opsigelse den 29. januar 2050.
2. I lejekontraktens § 6 tilføjes, at lejen fra den 1. november 2032 og indtil 29. januar 2050 fastsættes til markedslejen.”

Den 21. juni 2018 fremkom Skanderborg Kommune på Ankestyrelsens anmodning med supplerende oplysninger til dispensationsansøgningen. Kommunen anførte blandt andet, at ansøgningen falder ind under eksempel 7 (”andre tilfælde”) i udbudsvejledningens¹ pkt. 5.4., at det ikke er let at drive hotel i Skanderborg, hvilket også blev demonstreret ved hotellets konkurs i 2010, og at der derfor ikke vil kunne blive tale om at sælge til en anden end ejeren ud fra en forudsætning om, at salget netop skal lette muligheden for at drive og udvikle hotellet. Kommunen anførte endvidere, at der ikke er andre, der har en saglig interesse i grunden på niveau med den ejer, der driver hotellet på grunden, og at andre købere alene vil købe grunden som investor. Desuden anførte kommunen, at byrådet er indstillet på at frafalde sin forkøbsret til nabogrunden mod, at ejeren af hotellet kan købe den, og at hotellets muligheder for at udvikle hotellet ved at sammenlægge de to grunde herved styrkes, hvilket forudsætter, at der er opnået ejerskab til hotellets grund. Herudover anførte kommunen, at hvis der gives tilladelse til salg, vil salget ske til markedsprisen, og at Skanderborg Byråd har sikret dette ved, at der indhentes to mæglervurderinger som grundlag for salgsprisen. Ydermere anførte kommunen, at det må forudsættes, at professionelle ejendomsmæglere vil ansætte prisen på niveau med, hvad et udbud ville føre til.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker for god ordens skyld, at det fremgår af ovennævnte beslutningsprotokol fra byrådet i Skanderborg, at byrådet vedtog, at mar-

¹ Vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme.



kedsprisen bestemmes som gennemsnittet af vurderingen fra tre forskellige, uafhængige ejendomsmæglere.

Den 2. juli 2018 traf Ankestyrelsen afgørelse i sagen. Ankestyrelsen fandt, at der ikke på det foreliggende grundlag foreligger sådanne særlige forhold, der kan begrunde, at det omhandlede areal kan sælges uden offentligt udbud. Ankestyrelsen kunne således ikke meddele samtykke til salg til [A] uden offentligt udbud.

Ankestyrelsen anførte som begrundelse for afgørelsen blandt andet:

”Med tilsynsmyndighedens samtykke kan offentligt udbud [...] undlades ved mageskifter samt ved salg, hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold, der kan begrunde en undladelse af offentligt udbud, jf. udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3.

Undtagelsesbestemmelsen om salg, hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold, er alene tænkt anvendt i ganske særlige tilfælde, navnlig hvor det må antages på den ene side, at krav om offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for salget, og på den anden side at et offentligt udbud ikke vil kunne fremkalde højere købstilbud.

Fritagelse for offentligt udbud forudsætter, at tilbudsgiveren har en sådan særlig tilknytning til eller interesse i netop den pågældende ejendom, at det vil være ubetænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere fra at komme i betragtning. Fritagelse forudsætter endvidere, at tilbudsgiveren har et konkret og aktuelt behov for erhvervelse af netop den omhandlede ejendom.

Det fremgår blandt andet af afsnit 5.4 i Vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme:

”Som eksempler på forhold, der ikke i sig selv kan begrunde undtagelse fra reglerne om offentligt udbud, kan nævnes:

[...]²

2) At en kommune ønsker at sælge en ejendom til en lejer af en fast ejendom, kan ikke i sig selv begrunde, at der meddeles tilladelse til salg uden afholdelse af offentligt udbud. Det forhold, at en lejer af en grund, der ejer en på grunden opført bebyggelse, ved et offentligt udbud risikerer, at en anden tilbudsgiver byder et højere beløb end lejerens og herefter som grundejer ønsker at bringe lejeretten til ophør i overensstemmelse med lejekontrakten, er således ikke i sig selv afgørende.

[...]³

5) At det alene er en henvendelse fra en interesseret køber, der har ført til, at kommunen ønsker at sælge en ejendom, kan ikke i sig selv begrunde, at der meddeles tilladelse til salg uden afholdelse af offentligt udbud.”

Ankestyrelsen finder ikke på det foreliggende grundlag, at der i det konkrete tilfælde foreligger sådanne særlige forhold, der kan begrunde, at det omhandlede areal kan sælges uden offentligt udbud, og kan således ikke meddeles samtykke til salg til [A] uden offentligt udbud.

Den nuværende lejer, [A], ses på det foreliggende grundlag ikke at have en særlig tilknytning eller interesse i den pågældende ejendom, at det vil være ubetænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere fra at komme i betragtning.

Oplysningerne om den nuværende lejers og kommunens fælles ønske om at styrke mulighederne for at drive og udvikle hotellet, og oplysningerne om, at kommunen ikke øn-

² Udeladt af Ankestyrelsen.

³ Udeladt af Ankestyrelsen.



sker at benytte sin forkøbsret til vandværksgrunden ved siden af den pågældende ejendom, giver efter Ankestyrelsens opfattelse ikke den nuværende lejer en sådan særlig tilknytning til eller interesse i netop den pågældende ejendom, at det vil være ubetænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere fra at komme i betragtning som køber af ejendommen.

Henset til oplysningerne om, at der er tale om en større ejendom på 9664 m² med en central beliggenhed i Skanderborg, vurderer Ankestyrelsen, at det ikke kan udelukkes, at et offentligt udbud vil kunne fremkalde et højere eller bedre købstilbud fra en anden investor.

Ankestyrelsen finder det ikke godtgjort, at et offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for salget.”

Den 31. juli 2018 påklagede Skanderborg Kommune Ankestyrelsens afgørelse af 2. juli 2018 til Økonomi- og Indenrigsministeriet. I klagen anførte kommunen blandt andet følgende:

”Ankestyrelsen begrundet bl.a. afgørelsen med henvisninger til vejledningen til udbudsbekendtgørelsen (nr. 60 af 28. juni 2004) – herunder til de indledende bemærkninger i pkt. 5.4. Her henvises til, at begrebet ”ganske særlig tilfælde” navnlig omfatter tilfælde, hvor det må antages på den ene side, at krav om offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for salget, og på den anden side at et offentligt udbud ikke vil kunne fremkalde højere købstilbud. Det ligger implicit i dette, at navnlig også må forstås som ”men ikke kun”.

Det er karakteristisk for denne sag, at grunden ikke nødvendigvis skal sælges. Den har været lejet ud i 58 år, og sådan kan det også fortsætte, men Skanderborg Byråd er nu alligevel indstillet på at sælge til ejeren af hotellet. Et krav om offentlig udbud vil derfor lægge en hindring i vejen for salget ud fra en forudsætning om, at der alene kan blive tale om at sælge til ejeren. Det giver i den sammenhæng ikke mening at overveje, hvorvidt et offentlig udbud vil kunne fremkalde et højere købstilbud.

Ankestyrelsen henviser dernæst til, at fritagelse for offentligt udbud forudsætter, at tilbudsgiveren har en sådan særlig tilknytning til eller interesse i netop den pågældende ejendom, at det vil være ubetænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere fra at komme i betragtning.

Der er tale om en ejer af et hotel, der står fuldt integreret på en grund, der kun kan opfattes som hotellets grund uagtet, at den er lejet. Det er vanskeligt at forestille sig en højere grad af særlig tilknytning til grunden end et tilfælde som dette. Det er desuden åbenlyst, at ejeren har interesse i netop denne grund.

Ankestyrelsen henviser videre til, at fritagelse forudsætter, at tilbudsgiver har et konkret og aktuelt behov for erhvervelse af netop den omhandlede ejendom.

Ejeren ønsker at erhverve grunden som led i udviklingen af hotellet. Der er altså tale om netop et sådant konkret og aktuelt behov, som er omtalt i vejledningen. Det er endvidere et led i en plan om at udvide hotellets grund ved at opkøbe en mindre nabogrund på 3.000 m², hvilket der også er henvist til i ansøgningen om fritagelse for udbud.

Ankestyrelsen henviser endelig til, at det ikke i sig selv kan begrunde undladelse af offentlig udbud, at kommunen ønsker at sælge til en lejer, og at det – ligeledes – ikke i sig selv er afgørende for sagen, at lejer risikerer at blive sagt op af en bydende, der har afgivet et højere købstilbud.

Med anvendelsen af begrebet ”i sig selv” ligger det underforstået, at der er mulighed for at undtage, hvis der er gode grunde til det. Det er fortsat Skanderborg Kommunes opfattelse, at der er særdeles gode grunde til at se mere nuanceret på denne sag, end Ankesty-



relsens afgørelse er udtryk for. Herunder at der må være belæg for at bruge de små åbninger, som vejledningen faktisk giver i forhold til at give tilladelse til at undlade et offentlig udbud i de særlige tilfælde.”

Den 27. august 2018 anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet om Ankestyrelsens sagsakter og bemærkninger til Skanderborg Kommunes klage. På den baggrund anførte Ankestyrelsen ved brev af 5. september 2018 blandt andet følgende over for ministeriet:

”Ankestyrelsen har bemærket følgende synspunkter fremført af Skanderborg Kommune i klagen af 31. juli 2018:

- at ejendommen ikke nødvendigvis skal sælges, men at kommunen alene ønsker at sælge til lejer af den pågældende ejendom
- at lejer ejer et hotel på ejendommen
- at lejer ønsker at udvikle hotellet på ejendommen

Ankestyrelsen finder, at den ønskede køber ud fra ovenstående oplysninger alene har en interesse for ejendommen, som udspringer af lejeforholdet. Vi finder derfor ikke, at der foreligger nye oplysninger i sagen, der giver anledning til at vurdere sagen anderledes.

Ankestyrelsen henholder sig derfor til afgørelsen af 2. juli 2018.”

Ved brev af 20. september 2018 anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet om Skanderborg Kommunes eventuelle bemærkninger til Ankestyrelsens udtalelse af 5. september 2018, herunder eventuelle yderligere oplysninger om den påtænkte købers konkrete og aktuelle behov for erhvervelse af den pågældende ejendom.

Ved e-mail af 27. september 2018 fremsendte Skanderborg Kommune på den baggrund en redegørelse udarbejdet af lejer af grunden til belysning af de grunde, der fra lejers side kan anføres til støtte for synspunktet om, at der både er konkrete og aktuelle grunde til en erhvervelse af ejendommen. Af redegørelsen fremgår blandt andet:

”Hotel Skanderborghus fremstår i dag overordnet med gode rammer, men er nedslidt på en række områder, blandt andet er værelserne ikke renoveret siden 1990’erne. En stor del af vinduerne er oprindelige samt tag og træværk har der aldrig været rørt ved. Hotellet er knap 60 år gammelt og har langt overskredet levealderen for disse ting.

Nedenfor gennemgår vi tiltag, som er nødvendige for at hotellet kan fremstå både tidsvarende og rentabelt, således at det ikke som hidtil bare forfalder, og bliver ubrugeligt.

Indenfor 1 år skal følgende laves:

[...]

Indenfor 5 år skal følgende laves:

[...]”

I forlængelse af opregningen af renoveringstiltag fremgår følgende af redegørelsen:

”Vi kan dog se en fordel i at udvide hotellet i stedet for at skifte taget, således at der bliver 1 eller 2 etager yderligere på værelsesfløjen. Dette vil udvide kapaciteten med enten 50 % eller 100 %. Denne model kan også vise sig at være den eneste fremtidssikrede løsning, da de nuværende 50 værelser har svært ved at indfri fremtidens behov både hvad angår afkast og renoveringsfinansiering. Der foreligger allerede tegninger og planer til denne udvidelse.



Realkreditinstitut og bank vurderer hotellets værdi i forhold til en 60 % belåning væsentlig højere ved et ejerskab af grunden og ikke en lejesituation. Dette også selvom lejekontrakten er gældende frem til 2050.

Får hotellet ikke ejerskabet af grunden, vil vi fremover få svært ved at holde rentabiliteten samt vedligeholde hotellet i den stand, som både bygninger og området fortjener.

Hotellets aktuelle og konkrete behov for at købe grunden, er således igangsætning af renoveringsplan/udbygningsplaner og dermed finansieringsmuligheder i bank og realkreditinstitut. Vi skønner, at dette er altafgørende for den fremtidige drift i et hastigt voksende hotelmarked.”

Skanderborg Kommune har i tilknytning til ovennævnte redegørelse blandt andet anført, at det pågældende hotel før har været i alvorlige økonomiske problemer, og at de pågældende oplysninger om, at driften ikke kan blive optimal uden ejerskab, burde tale afgørende for ikke på den måde at lægge unødige hindringer i vejen for, at ejeren kan drive hotellet på optimal vis.

2. Økonomi- og Indenrigsministeriets afgørelse

2.1. Ministeriets kompetence

Det kommunale og regionale tilsyn varetages af Ankestyrelsen med Økonomi- og Indenrigsministeriet som overordnet tilsynsmyndighed, jf. kapitel VI og VII i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 1031 af 6. juli 2018.

Af § 52, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse fremgår, at Ankestyrelsens afgørelser om samtykke eller godkendelse efter denne lov eller bestemmelser fastsat i medfør af denne lov af vedkommende kommunalbestyrelse kan indbringes for økonomi- og indenrigsministeren, medmindre afgørelsen fuldt ud giver kommunalbestyrelsen medhold.

Økonomi- og indenrigsministerens kompetence efter § 52, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse omfatter blandt andet sager om afgørelser om samtykke til undladelse af offentligt udbud ved mageskifter samt ved salg efter § 2, stk. 3, i udbudsbekendtgørelsen, der er udstedt i medfør af blandt andet § 68, stk. 1, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, jf. straks nedenfor i afsnit 2.2. om retsgrundlaget.

2.2. Retsgrundlaget

Det følger af § 68 i lov om kommunernes styrelse, at salg af kommunernes faste ejendomme som udgangspunkt kun kan ske efter offentligt udbud.

§ 68, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

”§ 68. Salg af kommunens faste ejendomme må ikke ske uden forudgående offentligt udbud. Økonomi- og indenrigsministeren kan fastsætte regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud.

Stk. 2. [...]”

Formålet med reglerne om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme er at sikre, at offentligheden får kendskab til, at kommunale ejendomme er udbudt til salg, og at alle derved på lige fod får mulighed for at komme i betragtning som købere af en kommunal ejendom. Muligheden for købstilbud fra en bredere kreds vil også kunne føre til, at der opnås de for kommunen bedste købstilbud. Desuden vil kommu-



nen kunne sikre sig imod kritik af, at der ved et ejendomssalg skulle være sket en usaglig begunstigelse af køber.

I medfør af blandt andet § 68, stk. 1, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse er der i Økonomi- og Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme (udbudsbekendtgørelsen) fastsat sådanne regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud. Reglerne er endvidere uddybet i ministeriets vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 (udbudsvejledningen).

§ 2, stk. 3, i udbudsbekendtgørelsen har følgende ordlyd:

”§ 2. [...]

Stk. 2. [...]

Stk. 3. Med tilsynsmyndighedens samtykke kan offentligt udbud endvidere undlades ved mageskifter samt ved salg, hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold, der kan begrunde en undladelse af offentligt udbud.”

Af udbudsvejledningens afsnit 5.4 fremgår blandt andet følgende:

”Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3, er der mulighed for i konkrete tilfælde at opnå fritagelse for offentligt udbud. Efter bestemmelsen kan den kommunale tilsynsmyndighed således meddele samtykke til, at offentligt udbud kan undlades dels ved mageskifter dels ved salg, hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold, der kan begrunde en undladelse af offentligt udbud.

Undtagelsesbestemmelsen om salg, hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold, er alene tænkt anvendt i ganske særlige tilfælde, navnlig hvor det må antages på den ene side, at krav om offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for salget, og på den anden side, at et offentligt udbud ikke vil kunne fremkalde højere købstilbud.

[...]

Det er en forudsætning for tilsynsmyndighedens samtykke, at salg, der fritages for offentligt udbud, sker til markedsprisen [...]

En fritagelse for offentligt udbud forudsætter, at tilbudsgiveren har en sådan særlig tilknytning til eller interesse i netop den pågældende ejendom, at det vil være ubetænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere fra at komme i betragtning. Fritagelse forudsætter endvidere, at tilbudsgiveren har et konkret og aktuelt – og ikke blot potentielt – behov for erhvervelse af netop den omhandlede kommunale ejendom.

Som eksempler på tilfælde, der – afhængigt af de konkrete omstændigheder – vil kunne begrunde en undladelse af offentligt udbud, kan nævnes:

[...]

2) Salg til en virksomhed beliggende på en naboejendom, der har et konkret og aktuelt behov for at erhverve netop denne kommunale ejendom med henblik på en udvidelse af virksomheden. Begrebet virksomhed skal forstås bredt og omfatter bl.a. industri- og landbrugsvirksomhed og kirkegårdsdrift. Fritagelse forudsætter i sådanne tilfælde, at det må påregnes, at der ikke vil kunne opnås højere eller bedre købstilbud ved at udbyde ejendommen offentligt. Det vil sige, at der ikke kan meddeles samtykke til fritagelse for offentligt udbud, hvis den omhandlede ejendom eksempelvis vurderes som så attraktiv eller så attraktivt beliggende, at det må anses for betænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere – herunder ejere af andre omkringliggende ejendomme – fra at komme i betragtning som købere af ejendommen.



3) Salg til erhvervsbyggeri i øvrigt, hvor der foreligger et tilbud om køb af en bestemt ejendom, der – uanset at der ikke er tale om en naboejendom – som følge af dens beliggenhed, dens anvendelsesmuligheder eller andre forhold er af særlig betydning for den pågældende tilbudsgiver. Som ved salg til en virksomhed beliggende på en naboejendom forudsætter fritagelse, at det må påregnes, at der ikke vil kunne opnås højere eller bedre købstilbud ved at udbyde ejendommen offentligt. Det vil sige, at der ikke kan meddeles samtykke til fritagelse for offentligt udbud, hvis den omhandlede ejendom eksempelvis vurderes som så attraktiv eller så attraktivt beliggende, at det må anses for betænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere – herunder andre, der ønsker at opføre erhvervsbyggeri – fra at komme i betragtning som købere af ejendommen.

[...]

6) Salg med henblik på, at en ejendom kan indgå i forbindelse med et større projekt. Begrebet projekt skal forstås bredt og kan bl.a. omfatte opførelse af en institution, en virksomhed, et trafik-, havne- eller parkanlæg eller lignende, evt. efter en forudgående arkitektkonkurrence. Projektet kan evt. omfatte andre arealer, der ikke eller kun delvis ejes af den pågældende kommune. Fritagelse kan 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 vil i den forbindelse kunne tillægges vægt, såfremt der i det omhandlede projekt indgår arealer, der ikke eller kun delvis ejes af den pågældende kommune.

7) Andre tilfælde, hvor en potentiel køber har en konkret og aktuel interesse i en kommunal ejendom, og hvor det må antages, at et offentligt udbud af ejendommen på den ene side vil kunne lægge hindringer i vejen for salget og på den anden side ikke vil kunne fremkalde højere eller bedre købstilbud.

Som eksempler på forhold, der ikke i sig selv kan begrunde undtagelse fra reglerne om offentligt udbud, kan nævnes:

[...]

2) At en kommune ønsker at sælge en ejendom til en lejer af en fast ejendom, kan ikke i sig selv begrunde, at der meddeles tilladelse til salg uden afholdelse af offentligt udbud. Det forhold, at en lejer af en grund, der ejer en på grunden opført bebyggelse, ved et offentligt udbud risikerer, at en anden tilbudsgiver byder et højere beløb end lejereren og herefter som grundejer ønsker at bringe lejeretten til ophør i overensstemmelse med lejekontrakten, er således ikke i sig selv afgørende.

[...]

4) At private ønsker at købe en kommunal ejendom med henblik på at udvide deres ejendom, eksempelvis en villagrund, kan ikke i sig selv begrunde, at der meddeles tilladelse til salg uden afholdelse af offentligt udbud.

5) At det alene er en henvendelse fra en interesseret køber, der har ført til, at kommunen ønsker at sælge en ejendom, kan ikke i sig selv begrunde, at der meddeles tilladelse til salg uden afholdelse af offentligt udbud.

[...]”

2.3. Ministeriets afgørelse og begrundelse

Økonomi- og Indenrigsministeriet må på baggrund af oplysningerne i sagen navnlig lægge til grund,

- at Skanderborg Kommune alene vil sælge den omhandlede grund til lejereren af grunden, der driver hotellet, som er beliggende på grunden,



- at kommunen ved salg til den påtænkte køber vil sælge til markedsprisen, og at kommunen vil fastlægge denne pris på baggrund af ejendomsmæglervurderinger,
- at den påtænkte købers behov for at erhverve grunden skal ses på baggrund af, at et ejerskab til grunden vil forbedre muligheden for at finansiere renovering og mulig udvidelse af hotellet med henblik på at fremtidssikre hotellets drift, og
- at den påtænkte køber har udtrykt ønske om at få mulighed for at erhverve nabogrunden, som kommunen er indstillet på ikke at benytte sin forkøbsret til, således at hotellet kan købe den.

Det bemærkes i forhold til sidstnævnte punkt, at ejeren af nabogrunden – Skanderborg Forsyningsvirksomhed A/S – har oplyst, at grunden vil kunne overdrages inden for de næste to til tre år, men at processen eventuelt kan forceres, hvis det er nødvendigt.

Det er efter § 2, stk. 3, i udbudsbekendtgørelsen en betingelse for fritagelse for forpligtelsen til at foretage offentligt udbud, at der foreligger særlige forhold. Bestemmelsens snævre anvendelsesområde skal ses i lyset af formålet med kravet om offentligt udbud, som er at sikre, at offentligheden får kendskab til, at kommunale ejendomme er udbudt til salg, og at alle derved på lige fod får mulighed for at komme i betragtning som købere. Udbud vil desuden kunne sikre en kommune imod kritik af, at der ved et ejendomssalg skulle være sket en usaglig begunstiggelse af køber.

Muligheden for undtagelse fra forpligtelsen til at foretage offentligt udbud efter § 2, stk. 3, i udbudsbekendtgørelsen er efter udbudsvejledningens afsnit 5.4 tiltænkt helt særlige tilfælde, navnlig hvor det må antages på den ene side, at krav om offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for salget, og på den anden side, at et offentligt udbud ikke vil kunne fremkalde højere købstilbud.

Det er i den forbindelse en forudsætning, at tilbudsgiveren har en sådan særlig tilknytning til eller interesse i netop den pågældende ejendom, at det vil være ubetænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere fra at komme i betragtning. Fritagelse fra offentligt udbud forudsætter endvidere, at tilbudsgiveren har et konkret og aktuelt – og ikke blot potentielt – behov for erhvervelse af netop den omhandlede ejendom.

Som eksempler på tilfælde, hvor udbud afhængigt af de konkrete omstændigheder kan udelades, nævnes i udbudsvejledningens afsnit 5.4. salg til en virksomhed beliggende på en naboejendom og salg til erhvervsbyggeri, jf. eksempel nr. 2 og 3 som gengivet ovenfor i afsnit 2.2. Det fremgår af begge eksempler, at der ikke kan meddeles samtykke til fritagelse fra offentligt udbud, hvis den omhandlede ejendom eksempelvis vurderes som så attraktiv eller så attraktivt beliggende, at det må anses for betænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere – herunder ejere af andre omkringliggende ejendomme – fra at komme i betragtning som købere af ejendommen.

Endvidere nævnes i udbudsvejledningens afsnit 5.4 som eksempel på et forhold, der ikke i sig selv kan begrunde undtagelse fra reglerne om offentligt udbud, at en kommune ønsker at sælge en ejendom til en lejer af en fast ejendom, jf. det i afsnit 2.2. gengivne eksempel nr. 2. I den forbindelse fremgår det, at det forhold, at en lejer af en grund, der ejer en på grunden opført bebyggelse, ved et offentligt udbud risikerer, at en anden tilbudsgiver byder et højere beløb end lejeren og herefter som grundejer



ønsker at bringe lejeretten til ophør i overensstemmelse med lejekontrakten, ikke i sig selv er afgørende.

Som anført i udbudsvejledningens afsnit 5.4. kan som eksempler på forhold, der - afhængigt af de konkrete omstændigheder - vil kunne begrunde en undladelse af offentligt udbud, nævnes andre tilfælde, hvor en potentiel køber har en konkret og aktuel interesse i en kommunal ejendom, og hvor det må antages, at et offentligt udbud af ejendommen på den ene side vil kunne lægge hindringer i vejen for salget og på den anden side ikke vil kunne fremkalde højere eller bedre købstilbud, jf. eksempel nr. 7 som gengivet ovenfor i afsnit 2.2. Det er således en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse, at et offentligt udbud af ejendommen vil kunne lægge hindringer for salget til det angivne formål. Den påtænkte køber skal således have en sådan tilknytning til eller interesse i netop den pågældende ejendom, at det vil være ubetænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere fra at komme i betragtning som købere af grunden. Fritagelse fra kravet om udbud forudsætter endvidere, at den påtænkte køber har et konkret og aktuelt – og ikke blot potentielt – behov for erhvervelse af netop den omhandlede kommunale ejendom.

I det foreliggende tilfælde må det efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse antages, at et offentligt udbud vil kunne lægge hindringer i vejen for et salg til det angivne formål, som er at styrke mulighederne for, at ejeren af hotellet på grunden kan drive og udvikle hotellet.

Det er endvidere Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at den påtænkte køber har en sådan tilknytning til eller interesse i netop den pågældende ejendom, at det vil være ubetænkeligt at afskære andre potentielle tilbudsgivere fra at komme i betragtning som købere af grunden. Ministeriet har herved lagt vægt på, at den påtænkte køber driver en erhvervsvirksomhed – et hotel – som er beliggende på grunden. Herudover har ministeriet lagt vægt på, at der ved den påtænkte købers behov for en renovering og en mulig udvidelse af hotellet foreligger et konkret og aktuelt behov for erhvervelse af netop den omhandlede grund, idet ejerskab til grunden efter det oplyste kan sikre finansieringsmuligheder i forhold til de påtænkte renoverings- og udvidelsestiltag. Ministeriet har i den sammenhæng også lagt vægt på det oplyste om behovet, herunder at den påtænkte køber oplyser, at man fremover vil få svært ved at holde rentabiliteten samt vedligeholde hotellet i den stand, som både bygninger og området fortjener, hvis man ikke får ejerskab til grunden. Det er ministeriets opfattelse, at dette behov for en renovering og en mulig udvidelse må anses for at ligge udover den blotte omstændighed, at en påtænkt køber er lejer af grunden og ejer af bebyggelsen på grunden, jf. ovennævnte eksempel fra udbudsvejledningen på forhold, der ikke i sig selv kan begrunde undtagelse fra reglerne om offentligt udbud. Ministeriet har ved vurderingen af den påtænkte købers konkrete og aktuelle behov for erhvervelse af ejendommen også lagt vægt på det af kommunen oplyste om, at salget af hotelgrunden skal ses i sammenhæng med, at Skanderborg Kommune er indstillet på at fratage sin forkøbsret til nabogrunden mod, at ejeren af hotellet kan købe den, og at hotellets muligheder for at udvikle hotellet ved at sammenlægge de to grunde derved styrkes, hvilket forudsætter ejerskab til hotelgrunden.

Det må efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse herudover antages, at et offentligt udbud ikke vil kunne fremkalde et højere købstilbud. Ministeriet har herved lagt vægt på den særlige tilknytning til eller interesse i grunden for den påtænkte køber, jf. ovenfor. Ministeriet har desuden lagt vægt på, at det fremgår af udskrift fra beslutningsprotokollen for Skanderborg Byråds møde den 28. februar 2018, at byrådet



vedtog, at ejeren af Hotel Skanderborghus – under forudsætning af Tilsynets godkendelse – kan købe hotellets grund uden udbud og til markedsprisen, og at markedsprisen bestemmes som gennemsnittet af vurderingen fra tre forskellige, uafhængige ejendomsmæglere.

Økonomi- og Indenrigsministeriet finder på baggrund af ovenstående, at der foreligger sådanne særlige forhold, at det kan begrunde en undladelse af offentligt udbud efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3, ved salg af den omhandlede ejendom.

Økonomi- og Indenrigsministeriet ændrer således Ankestyrelsens afgørelse af 2. juli 2018 og skal hermed meddele samtykke til, at Skanderborg Kommune undlader offentligt udbud ved salg af den omhandlede grund til [A], der driver hotellet på grunden.

Ministeriet forudsætter, at salget sker til markedsprisen, jf. det anførte herom ovenfor i forbindelse med byrådets vedtagelse ifølge udskrift fra beslutningsprotokollen for Skanderborg Byråds møde den 28. februar 2018. Ministeriet skal herved henvise til afsnit 7.1. i udbudsvejledningen, hvoraf det blandt andet fremgår, at der ved vurderingen af markedsprisen for en ejendom, der er udlejet til én eller flere lejere, skal foretages en vurdering af markedsprisen under hensyntagen hertil. Endvidere fremgår det, at dette kan medføre, at vurderingen er forskellig, afhængig af hvem ejendommen sælges til. Sælges den således til en tredjemand, der må overtage den med den begrænsning, der ligger i at måtte respektere en bestående lejeret, vil markedsprisen typisk vurderes lavere, end hvis ejendommen sælges til en lejer, der hermed får den fulde rådighed over ejendommen, herunder mulighed for at videresælge ejendommen uden en bestående lejeret.

Ministeriet skal desuden for en god ordens skyld henlede Skanderborg Kommunes opmærksomhed på EU-reglerne om statsstøtte, der kan have betydning for gennemførelsen af salg af fast ejendom til private.

Økonomi- og Indenrigsministeriet sender en kopi af denne afgørelse til orientering til Ankestyrelsen.

Med venlig hilsen

Kasper Frederiksen