



Ankestyrelsens brev til Bornholms Regionskommune

18. januar 2019

J.nr. 2017-56102

## **Bornholms Regionskommunes køb og udlejning af tankstation**

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Gennem presseomtale blev Ankestyrelsen i midten af 2017 opmærksom på, at Bornholms Regionskommune havde købt en ejendom med en tankstation, og at kommunen herefter udlejede tankstationen til en privat virksomhed.

Tel +45 3341 1200

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at tage stilling til lovligheden af Bornholms Regionskommunes køb af ejendommen og efterfølgende udlejning til en privat virksomhed.

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

### **Resumé**

Ankestyrelsen vurderer, at Bornholms Regionskommunes køb af ejendommen var lovlig, fordi ejendommen skal anvendes til et lovligt kommunalt formål.

Det er også Ankestyrelsen vurdering, at Bornholms Regionskommune lovligt kunne udleje tankstationen på ejendommen i en periode for at afværge et tab.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens vurdering.

### **Sagens baggrund**

Ankestyrelsen bad den 16. august 2017 Bornholms Regionskommune om en udtalelse i sagen.

Bornholms Regionskommunes har i en udtalelse af 10. januar 2018 oplyst til Ankestyrelsen, at det er kommunens opfattelse, at købet af ejendommen og kommunens indtræden i den eksisterende lejeaftale ikke var i strid med de kommunalretlige rammer for en kommunes lovlige aktiviteter.

Det fremgår af kommunens udtalelse, at datoen for kommunens overtagelse af ejendommen var den 1. august 2017, og at Bornholms Regionskommune ved købet indtrådte i en lejeaftale med Dansk Fuel A/S, som på det tidspunkt drev tankstationen.

Da købsaftalen var endelig, blev lejeaftalen opsagt af Bornholms Regionskommune med et års varsel til ophør den 1. august 2018 i overensstemmelse med kontraktens bestemmelser. Kommunen skønnede ikke, at det var økonomisk fordelagtigt for kommunen at ophæve aftalen i strid med det kontraktlige opsigelsesvarsel.

Kommunen har redegjort for sine forpligtelser som udlejer af ejendommen.

Kommunen har videre oplyst, at bygningerne vil blive revet ned, og det nedgravede tankanlæg vil blive fjernet efter ophør af lejeaftalen for at genskabe de oprindelige terrænforhold og for at sikre, at området kan indgå i realiseringen af ønsker til udvikling af Allinge by og Folkemødet.

Bornholms Regionskommune har den 24. september 2018 afgivet en supplerende udtalelse til Ankestyrelsen. Det er kommunens opfattelse, at den havde hjemmel i planlovens § 12 og kommunalfuldmagtsreglerne til at erhverve ejendommen og til i den forbindelse at indtræde som udlejer i forhold til Dansk Fuel A/S for et kortere tidsrum.

Bornholms Regionskommune har desuden oplyst, at kommunen efter forhandling indgik en aftale med lejer om ophør af lejeaftalen pr. 15. marts 2018.

Regionskommunen har videre oplyst, at det ved indgåelsen af købsaftalen blev overvejet, om udlejningsforpligtelserne skulle bortforpagtes. Kommunen vurderede, at den økonomisk mest fordelagtige løsning var at varetage opgaven selv, da der højst var tale om ét år, og opgaverne var sædvanlige for Vej og Park-afdelingen.

Kommunen har desuden oplyst følgende:

”Sælger ønskede ikke at opsigse lejeaftalen, så opsigelsen kunne først effektueres efter underskrift af handelsdokumenterne. Det var afgørende for Bornholms Regionskommune, at der var mulighed for at opsigse lejeaftalen med et rimeligt varsel, max. Et år. Det var også klart, at BRK måtte acceptere den gældende aftale om udleje arealet og varetage forskellige viceværtsopgaver indtil aftaleophør som en betingelse for et køb.

Det var og er kommunens opfattelse, at den kortvarige og tidsbegrænsede udlejningsforpligtelse kunne varetages med hjemmel i kommunalfuldmagten, hvor udskrevne retsgrundsætninger under visse forudsætninger giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse dispositioner af økonomisk karakter uden lovhjemmel.

Hvor vidt udlejningen med tilhørende ejerforpligtelser har hjemmel i kommunalfuldmagten beror på en konkret vurdering i forhold til følgende:

Er området lovreguleret? Er der tale om en almennyttig opgave til gavn for alle eller en sagligt afgrænset del af kommunens borgere? Er det erhvervsvirksomhed (som kan anses for at konkurrere med en tilsvarende privat virksomhed) og / eller kan det opfattes som en accessorisk opgave, der har en naturlig sammenhæng med en lovlig kommunal aktivitet?

Formålet med købet af ejendommen må anses som almennyttigt. Derudover kan forholdet måske bedst sammenlignes med de situationer, hvor en kommune lovligt kan eje og bortforpagte en café i en svømmehal eller ved et stadion.

Der er utvivlsomt tale om en erhvervsaktivitet, hvilket som udgangspunkt ikke er en kommunal opgave. Da kommunen ikke varetog benzinsalget men alene udlejningen vurderes ikke, at der er tale om at kommunen udførte aktiviteter, der konkurrerede med private interesser. Kommunen modtog leje, men ikke provision af benzinsalget, da udlejer, som der tidligere er redegjort for, ikke længere havde opgaver i forbindelse med benzinsalget.

Kommunen opfatter udlejningen som en tidsbegrænset varetagelse af en accessorisk opgave af mindre omfang. Det ville være uhensigtsmæssigt, hvis ikke kommunen havde mulighed for at fortsætte udlejningen, og det er kommunens klare opfattelse, at varetagelsen af opgaven ikke går længere end formålet tilsiger.”

### **Ankestyrelsens kompetence**

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

### **Ankestyrelsens vurdering**

Det er antaget i den kommunale tilsynsmyndigheds praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan drive handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed. Med andre ord er det hovedreglen, at en kommune ikke kan engagere sig i erhvervsmæssige aktiviteter. En kommune kan heller ikke engagere sig i erhvervsvirksomhed, som ikke ville være lovlig, ved at indskyde et mellemlid.

Der er visse hensyn, der efter kommunalfuldmagtsreglerne kan begrunde en undtagelse fra forbuddet mod erhvervsmæssige aktiviteter.

En kommunes handel med fast ejendom falder i almindelighed uden for de aktiviteter, som kan gennemføres med grundlag i kommunalfuldmagtsreglerne.

Som en undtagelse hertil har en kommune dog adgang til at købe ejendomme, der skal anvendes til et kommunalt formål.

Indenrigsministeriet udtalte den 11. juli 1997, at en kommune kunne erhverve en fast ejendom ud fra mere generelle overvejelser om den fremtidige anvendelse af ejendommen til rekreative eller bolig-mæssige formål, således at den konkrete anvendelse af ejendommen først efterfølgende blev fastlagt af kommunalbestyrelsen.

Efter grundsætningen om økonomisk forsvarlighed har en kommune en helt generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, som kommunen lovligt kan foretage efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Kommunen har således pligt til at udvise ansvarsbevidsthed i sine økonomiske anliggender, så der ikke påføres kommunen udgifter, der kunne være undgået. Fastlæggelsen af, hvad der er økonomisk forsvarligt, må bero på den konkrete situation, og der må som udgangspunkt gives kommunalbestyrelsen et bredt spillerum med hensyn til anvendelsen af kommunale midler.

Kravet om økonomisk forsvarlighed gælder også, når en kommune er

part i privatretlige kontraktsforhold.

Hovedregel om, at kommuner ikke må udøve erhvervsvirksomhed, gennembrydes i visse tilfælde, når kommunen handler med henblik på at afværge et tab. Dette forhold hænger sammen med den førnævnte pligt til at handle økonomisk forsvarligt. Adgangen til lovligt at handle med henblik på at afværge tab har i praksis navnlig fundet udtryk ved en kommunes overtagelse af fast ejendom.

Afværgelse af tab for kommunen er ikke kun et kommunalt formål i forbindelse med overtagelse af fast ejendom. Det er også relevant i andre sammenhænge. Et eksempel er, hvis en kommune i forbindelse med et kommunalt arrangement har reserveret for mange hotelværelser og ikke kan afbestille disse. Her kan kommunen lovligt udleje de overskydende hotelværelser. Det gælder, uanset at hoteldrift eller udlejning af hotelværelser ikke er en kommunal opgave.

En foranstaltning til afværgelse af et økonomisk tab for kommunen kan indebære, at private påføres konkurrence. Denne konkurrence gør ikke foranstaltningen ulovlig.

Ankestyrelsen henviser til Kommunernes opgaver af Karsten Revsbech, 3. udgave, 2015, side 220-221.

#### Om kommunens køb af ejendommen

Ankestyrelsen vurderer, at Bornholms Regionskommunes køb af ejendommen var lovligt efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Vi har lagt vægt på, at formålet med købet af ejendommen var at sikre realiseringen af en kommunal planlægning. Arealet skal således indgå i realiseringen af ønskerne for udviklingen af lokalområdet og Folkemødet.

I denne forbindelse har vi noteret os oplysningerne om, at bygningerne på ejendommen skal rives ned, og at nedgravede tankanlæg skal fjernes efter ophør af lejeaftalen.

På baggrund af kommunens oplysninger er det desuden Ankestyrelsen vurdering, at kommunen lovligt kunne erhverve ejendommen med et bestående lejeforhold efter kommunalfuldmagtsreglerne. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at kommunen efter det oplyste ikke kunne erhverve ejendommen uden at acceptere lejeforholdet.

#### Om kommunens udlejning af tankstationen

Ved købet af ejendommen indgik Bornholms Regionskommune en aftale om at udleje tankstationen på ejendommen til den private virksomhed Dansk Fuel A/S i et år.

Vi forstår kommunens oplysninger således, at nedrivningen af tankstationen og realiseringen af kommunens planlægning for ejendommen afventede lejeaftalens ophør.

Ankestyrelsen har også forstået kommunens oplysninger således, at kommunen undlod at ophæve udlejningsaftalen, men i stedet opsagde den i henhold til aftalens bestemmelser herom for at afværge et økonomisk tab.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at denne foranstaltning til afværgelse af et økonomisk tab er lovlig efter kommunalfuldmagtsreglerne, uanset at den indebærer, at kommunen derved i en periode udlejer fast ejendom i konkurrence med private.

Efter Ankestyrelsens vurdering er hjemlen for kommunens udlejning af tankstationen, at kommunen har søgt at afværge et økonomisk tab i forbindelse med at få bragt lejeforholdet til ophør. Derved har kommunen handlet i overensstemmelse med grundsætningen om økonomisk forsvarlighed.

Ankestyrelsen er i øvrigt opmærksom på, at udlejningen er ophørt pr. 15. marts 2018.

Ankestyrelsen foretager ikke yderligere i sagen.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på [www.ast.dk](http://www.ast.dk)

Venlig hilsen

Christian Bernhard