



Ankestyrelsens brev til Skanderborg Kommune

Skanderborg Kommunes udleje af grund til et hotel

Skanderborg Kommune bad den 3. april 2018 Ankestyrelsen om tilladelse til at sælge en grund uden offentligt udbud. Kommunen oplyste i den forbindelse, at kommunen på nuværende tidspunkt udlejer grunden på 9.664 m² til 1.223 kr. årligt.

20. maj 2019

Ankestyrelsen har på den baggrund fundet anledning til at vurdere, om Skanderborg Kommunes udlejning af grunden er i overensstemmelse med lovgivningen.

J.nr. 18-42202

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Resumé

Ankestyrelsen kan på baggrund af oplysningerne i sagen ikke konstatere, at Skanderborg Kommune har sikret sig, at lejen er fastsat til markedsprisen.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

De foreliggende oplysninger giver ikke Ankestyrelsen mulighed for at vurdere, om – og i givet fald i hvilket omfang – Skanderborg Kommune har ydet ulovlig støtte til en privat virksomhed ved at udleje grunden til en pris, som er lavere end markedsprisen.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

På baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriets afgørelse af 21. december 2018 lægger Ankestyrelsen til grund, at Skanderborg Kommune vil sælge den omhandlede grund til den nuværende lejer til markedspris.

Vi foretager derfor ikke videre i sagen.

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

Sagens baggrund

Af Skanderborg Kommunes brev af 3. april 2018 til Ankestyrelsen fremgår blandt andet:

”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 legeberegning 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 A [navn udeladt af Ankestyrelsen] 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 fornuftigt 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 meddelte den 2. juli 2018 Skanderborg Kommune afslag på anmodningen om salg uden offentligt udbud.

Ankestyrelsen bad den 4. juli 2018 byrådet i Skanderborg Kommune om en udtalelse. Vi bad byrådet om at tage stilling til, om kommunen har ydet økonomisk støtte til Hotel A i strid med kommunalfuldmagtreglerne ved at udleje den grund, hotellet ligger på, for 1.223 kr. årligt.

Skanderborg Kommune har den 31. juli 2018 blandt andet oplyst følgende til Ankestyrelsen:

”Sagen er, at det er beliggende i landzone syd for byen og uden kontakt til den øvrige bymæssige bebyggelse i Skanderborg by. Placeringen kan derfor allerhøjest karakteriseres som forholdsvis centralt beliggende, men dog ikke centralt beliggende som sådan.

Hotellets beliggenhed i landzone er også baggrunden for den oprindelige legeberegning af grunden, der blev foretaget for 58 år siden. Arealet var landbrugsjord, og derfor blev værdien af grunden ansat til den værdi, det havde som dyrkningsjord. Lejen for grunden er 12 tønder byg, og en tønde korn vejer 100 kg. For tiden er bygprisen 110 kr. pr. 100 kg.

Det kan måske indvendes, at grundens værdi er højere nu, hvor der står et hotel på den, men hertil skal siges, at arealet blev overtaget af lejer ”som det er og forefindes”, jf. lejekontraktens pkt. 3. Alle investeringer på grunden er således foretaget af lejer, al vedligeholdelse og drift af grunden påhviler ligeledes alene lejer, jf. lejekontraktens pkt. 4, og sådan har det været i alle de forløbne år. Det er derfor alene lejers fortjeneste, og på lejers regning og risiko, at grunden i dag fremstår mere attraktiv end det landbrugsareal, der oprindeligt var på stedet.

Foruden de planlovmæssige bindinger, der følger af at arealet er landzone, er der yderligere en lang række restriktioner på grunden, idet der er en åbeskyttelseslinje, en søbeskyttelseslinje og en skovbeskyttelseslinje. En fastsættelse af grundens lejeværdi skal også baseres på disse forhold.

Lejeforholdet er som nævnt meget gammelt. Oprindeligt har kommunen formentlig ikke følt sig kaldet til at tage mere for arealet, end hvad der var normal praksis for landbrugsjord. Allerede dengang var det vel sådan, at det ikke var et sagligt kommunalt hensyn at tilstræbe fortjeneste, og kommunen opkrævede derfor alene en leje svarende til lejeværdien af arealet.

Det princip har således været gældende fra starten af dette lejeforhold, og det har der ikke været stillet spørgsmålstejn ved i de forløbne mange år. Ikke før nu.

Skanderborg Kommune mener fortsat ikke, at der kan anføres nogen kommunalretlig begrundelse for at opkræve mere for grunden. Tilsvarende mener Skanderborg Kommune ikke, at der ligger nogen økonomisk støtte i de lejevilkår, der blev indgået i 1960, og som har været gældende uændret lige siden."

Økonomi- og Indenrigsministeriet har ved brev den 21. december 2018 meddelt Skanderborg Kommune samtykke til salg af den omhandlede grund til den nuværende lejer uden offentligt udbud. Økonomi- og Indenrigsministeriet har forudsat, at salget sker til markedspris.

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 udtalelse

Det er almindeligt antaget, at en kommune uden lovhjemmel er afskåret fra at drive handel, håndværk, industri eller finansiell virksomhed, medmindre der foreligger en relevant kommunal interesse.

En kommune kan som hovedregel ikke uden lovhjemmel yde økonomisk individuel støtte til private erhvervsvirksomheder.

En kommune kan dog yde individuel støtte til en privat erhvervsvirksomhed i det omfang, der herved varetages en lovlig kommunal interesse.

Der er en kommunal interesse i en aktivitet, hvis den imødekommer et fælles behov i det lokalsamfund, som kommunen udgør.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune ikke kan gennemføre foranstaltninger, der er begrundet i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkelte virksomheder. Det er endvidere antaget, at en kommune ikke uden lovhjemmel kan tildele ydelser, herunder lån, til enkeltpersoner eller enkelte virksomheder.

Kommunal støtte til hotelvirksomhed

Ud fra ovenstående er udgangspunktet derfor, at en kommune ikke kan støtte hotelvirksomhed.

I "Kommunernes opgaver. Kommunalfuldmagten mv." af Karsten Revsbech, 3. udgave, 2015, side 227 f, er det dog anført, at kommunerne af hensyn til infrastrukturen i kommunen kan yde støtte til hoteller.

Der henvises til, at Indenrigsministeriet i en konkret sag har udtalt, at en kommune kan have en lovlige interesse i, at der som led i den nødvendige infrastruktur i et lokalsamfund findes overnatningsmuligheder (på et vist niveau). Dette formål kan – som en modifikation til hovedreglen om forbud mod, at kommuner driver erhvervsvirksomhed – gøre det lovligt, at kommunen f.eks. overtager et hotel, der er ved at lukke. Det er dog en betingelse, at der ikke findes andre hotelovernatningsmuligheder i lokalsamfundet.

Det nævnes endvidere, at det i den pågældende udtalelse bemærkes, at en kommune ikke kan drive et hotel. Hvis kommunen undtagelsesvis kan eje et hotel, skal den derfor udleje hotellet til markedspris.

Ud fra de foreliggende oplysninger finder Ankestyrelsen ikke, at Skanderborg Kommune har redegjort for, at der foreligger særlige forhold, som kan begrunde, at kommunen lovligt kan støtte det omhandlende hotel.

Vi har lagt vægt på, at kommunen ikke har anført, at der er særlige infrastrukturelle grunde til, at kommunen kan støtte et hotel, samt på kommunens oplysning om, at der er yderligere et hotel i Skanderborg.

Udleje af den kommunale ejendom

Forbuddet mod at en kommune driver handel, håndværk, industri og finansielle virksomheder medfører, at kommuner som udgangspunkt ikke kan udleje kommunale arealer på kommercielle vilkår.

Som en modifikation til dette udgangspunkt antages det, at en kommune på visse betingelser – for at undgå værdi-spild – i et vist omfang lovligt kan udnytte overkapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale.

En kommune, der ejer en ejendom, som den for kortere eller længere periode ikke skal benytte til normale kommunale formål, kan udleje

denne på markedsvilkår, jf. "Kommunernes opgaver. Kommunalfuldmagten mv." af Karsten Revsbech, 3. udgave, 2015, side 215, samt Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse nr. 9592 af 30. maj 2002 om en amtskommunes adgang til at udleje ledige grunde til en privat med henblik på etablering af parkeringsfaciliteter. Ministeriet udtalte, at amtskommunen lovligt kunne udnytte overkapacitet og udleje de omhandlede arealer under forudsætning af, at lejemålene blev indgået på markedsvilkår.

Markedspris

Skanderborg Kommune har oplyst, at lejen for den omhandlede grund er fastsat ud fra prisen på 12 tønder byg pr. år, da grunden er beliggende i en landzone og oprindeligt var landbrugsjord.

Ankestyrelsen forstår kommunens oplysning således, at lejen svarede til markedsprisen, da den oprindelige lejeaftale blev indgået i 1960, og at lejeniveauet siden har været uændret.

Skanderborg Kommune har anført, at grundens placering i landzone og uden kontakt til den øvrige bymæssige bebyggelse i Skanderborg by har betydning for grundens værdi. Kommunen har desuden peget på, at alle investeringer på grunden er foretaget af lejer, samt at der er en række restriktioner på grunden.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Skanderborg Kommune ikke herved har redegjort for, om kommunen har foretaget af vurdering af, om lejen på 1.223 kr. årligt svarer til markedsprisen for udlejning af grunden, og på hvilket grundlag denne vurdering i så fald er foretaget.

Skanderborg Kommune har oplyst, at lejekontrakten er blevet genforhandlet flere gange. Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Skanderborg Kommune i den forbindelse havde pligt til at sikre sig, at lejeniveauet fortsat svarede til markedsprisen.

Samlet vurdering

Ankestyrelsen kan på baggrund af oplysningerne i sagen ikke konstatere, at Skanderborg Kommune har sikret sig, at lejen er fastsat til markedsprisen.

De foreliggende oplysninger giver ikke Ankestyrelsen mulighed for at vurdere, om – og i givet fald i hvilket omfang – Skanderborg Kommune har ydet ulovlig støtte til en privat virksomhed ved at udleje grunden til en pris, som er lavere end markedsprisen.

På baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriets afgørelse af 21. december 2018 lægger Ankestyrelsen til grund, at Skanderborg Kommune vil sælge den omhandlede grund til den nuværende lejer til markedspris.

Vi foretager derfor ikke videre i sagen.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.ast.dk.

Venlig hilsen

Signe Madsen