



Ankestyrelsens brev til Sønderborg Kommune om parkeringshus

## Forhåndsudtalelse om parkeringshus

Sønderborg Kommune har den 16. marts 2018 rettet henvendelse til Ankestyrelsen, som i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

14. august 2018

Sønderborg Kommune har anmodet Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om en påtænkt beslutning om salg eller udlejning af 75 parkeringspladser i parkeringshus på havnen.

J.nr. 18-23429

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

### Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Sønderborg Kommune

Tel +45 3341 1200

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

1. lovligt kan sælge 75 parkeringspladser i parkeringshuset efter kommunalfuldmagtsreglerne, eller
2. lovligt kan udleje 75 parkeringspladser til hotel Alsik efter kommunalfuldmagtsreglerne.

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

Hvis der træffes beslutning om et salg af parkeringspladserne, skal der i forbindelse med salget ske overholdelse af de særlige krav, der er ved salg af kommunens faste ejendomme.

Ankestyrelsen finder ikke grundlag for at tage stilling til lovligheden af et eventuelt lejemåls løbetid eller øvrige vilkår, da kommunen ikke har gjort sig klart, hvor længe kommunen i givet fald vil udleje de 75 parkeringspladser eller på hvilke øvrige vilkår, herunder om det skal være et tidsbegrænset lejemål.

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

## Sagens baggrund

Sønderborg Kommune har oplyst følgende til Ankestyrelsen:

"Sønderborg Kommune har for nyligt opført et parkeringshus på havnen. Parkeringshuset indeholder i alt 440 parkeringspladser. Ved vurderingen af parkeringsbehovet på havnen, og dermed udregningen af antallet af parkeringspladser, er multikulturhusets, kunsthallens og Hotel Alsiks behov medtaget. Hotel Alsik har nu forhørt sig om muligheden for at købe 75 parkeringspladser i parkeringshuset, hvilket ca. svarer til én etage i parkeringshuset. Hotelllets beregnede behov er 253 parkeringspladser.

Kommunens påtænkte beslutning er at sælge 75 parkeringspladser til Hotel Alsik til markedsprisen. Kommunen vurderer, at dette kan ske ved udstykning af etagen i parkeringshuset. Alternativt påtænker kommunen at indgå en lejekontrakt med Hotel Alsik om langtidsleje (fx 50 år) af parkeringspladserne til markedsleje.

1) Kommunen er konkret i tvivl om, hvorvidt det er lovligt at sælge parkeringspladserne til Hotel Alsik. Kommunens adgang til at udleje parkeringspladser reguleres af kommunalfuldmagtsreglerne, da det ikke direkte er reguleret af anden skreven lov. Det følger af kommunalfuldmagtsreglerne, at kommunen ikke må udøve erhvervsvirksomhed. Herunder falder bl.a. udlejning af ejendomme. Dog har kommunen mulighed for at sælge overskudskapacitet, hvilket hænger sammen med kommunens pligt til at handle økonomisk forsvarligt. Da der på nuværende tidspunkt alene benyttes 2 etager i parkeringshuset, er der en del overskudskapacitet.

Kommunen har ved vurdering af spørgsmålet anvendt Dokk1 sagen fra Aarhus Kommune til afklaring af spørgsmålet, hvor det af Indenrigsministeriet blev fastslået, at opførelse af byggeriet Dokk1 med en overkapacitet på 10.000 m<sup>2</sup> var ulovlig, da der ikke var et konkret kommunalt formål med dette. En mere generel betragtning om at sikre bygningen til imødekommelse af senere behov var ikke tilstrækkeligt, da der ikke var konkrete planer om kommunal anvendelse. Dette afgjordes efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Overkapaciteten skulle derfor sælges til markedspris, eller evt. udlejes til markedspris, indtil opnåelse af en forventet markedspris til salg var mulig. Sagen illustrerer således, at kommunen ikke må bygge en ejendom med henblik på senere at udleje en del af

ejendommen. Der skal ved opførelse af bygningen være et kommunalt formål hermed. Viser det sig imidlertid senere, at kommunen har bygget et for stort parkeringshus, kan der lovligt ske salg af overskudskapaciteten til markedspris. Som nævnt ovenfor er der en del overskudskapacitet, idet det alene er de 2 nederste etager i parkeringshuset, der benyttes.

Såfremt det er lovligt at sælge parkeringspladserne, bliver næste spørgsmål, hvorvidt kommunen har pligt til at indhente tilbud fra andre end hotellet når prisen fastsættes, og om salget evt. skal i offentligt udbud?

2) Såfremt det ikke er lovligt at sælge parkeringspladserne til hotellet, vil det da være lovligt at indgå en lejekontrakt med Hotel Alsik om langtidsleje (fx 50 år) af de 75 parkeringspladser til markedsleje? I dette tvivlsspørgsmål gør de samme overvejelser vedrørende overskudskapacitet sig gældende, hvorefter kommunen i medfør af kommunalfuldmagtsreglerne kan udleje parkeringspladserne til markedsleje. Ved at udleje parkeringspladserne til markedsleje undgås det derved, at udlejningen antager karakter af ulovlig støtte til erhvervsdrivende.

For så vidt angår spørgsmålet om lovligheden af et evt. salg af parkeringspladserne taler det for at anse beslutningen som lovlig, at der som nævnt er en del overskudskapacitet. Alene 2 etager i parkeringshuset benyttes, og på trods af, at hotellets beregnede behov er 253 parkeringspladser, vil der kun udbydes 75 parkeringspladser til salg. Disse momenter peger i retning af, at kommunen har opført et for stort parkeringshus, og overskudskapaciteten nu lovligt kan sælges til markedspris. I sammenhæng med dette skal det nævnes, at der påhviler kommunen en pligt til at handle økonomisk forsvarligt, hvilket også taler for, at man bør sælge de overskydende parkeringspladser i stedet for at lade disse stå tomme.

Omvendt taler det imod lovligheden af salget, at kommunen ikke må drive erhvervsvirksomhed, jf. kommunalfuldmagtsreglerne. Det er ikke en kommunal opgave at sælge parkeringspladser. Derudover er det tidligt i forløbet at vurdere, om kommunen imod hensigten har opført et for stort parkeringshus, og da der kun kan ske lovligt salg af overskudskapacitet, såfremt dette senere viser sig, er det tvivlsomt, om et salg af parkeringspladserne kan siges at være et lovligt salg af overskudskapacitet.

For så vidt angår spørgsmålet om indgåelse af en langtidslejekontrakt med Hotel Alsik gør de samme overvejelser sig

gældende. Det er heller ikke en kommunal opgave at udleje parkeringspladser, og dette er derfor i strid med forbuddet mod at drive erhvervsvirksomhed. På den anden side kan der være tale om en uventet overskudskapacitet, der medvirker, at parkeringspladserne lovligt kan udlejes til markedspris, uden at dette udgør ulovlig økonomisk støtte til erhvervsdrivende.”

### **Ankestyrelsens kompetence**

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

Lovgivning, der gælder for både offentlige myndigheder og private, er ikke omfattet af Ankestyrelsens tilsyn.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50. Vi kan også efter anmodning fra en kommune afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition eller undladelse i henhold til den lovgivning, hvis overholdelse Ankestyrelsen er beføjet til at prøve.

### **Ankestyrelsens udtalelse**

*Generelt om kommuners adgang til at varetage erhvervsvirksomhed og kommuners forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt*

Efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, er det som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at varetage erhvervsvirksomhed, herunder handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed.

Denne afgrænsning beror på principielle overvejelser om, hvilke opgaver der henhører under henholdsvis den private sektor og den offentlige sektor, Herudover beror afgrænsningen på hensynet til lige konkurrence på erhvervsmarkedet, til at undgå indgreb i de markedsmekanismer, der regulerer erhvervslivet, samt hensyn til kommunens økonomi.

Det antages dog i den kommunal tilsynsmyndigheds praksis og i den juridiske litteratur, at en kommune som en modifikation til det nævnte udgangspunkt har en almindelig adgang til at forsyne sig selv med varer og tjenesteydelser. Det antages endvidere, at en kommune på visse betingelser – for at undgå værdispild – i et vist omfang lovligt kan udnytte

overskudskapacitet og således varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale.

Efter den kommunale tilsynsmyndigheds praksis er det blandt andet en betingelse for udnyttelse af overkapacitet, at den pågældende opgave ikke er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale, samt at overkapaciteten af hensyn til løsning af den kommunale opgave ikke kan afskaffes.

En kommune har en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, som kommunen lovligt ville kunne foretage efter de ovenfor nævnte grundsætninger. 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. Der henvises herved til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 109 ff.

#### *Om kommunens adgang til at sælge fast ejendom efter kommunalfuldmagtsreglerne*

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

En undtagelse er dog, at en kommune har adgang til at købe en ejendom, der skal anvendes til et kommunalt formål. Der skal således være et lovligt formål med erhvervelsen. En kommune har ligeledes adgang til at sælge sine faste ejendomme, uanset at den herved kan påføre private en vis konkurrence. Dette hænger sammen med kravet om økonomisk forsvarlighed. Ved salg af kommunale ejendomme er det ligeledes relevant at overveje lovlige og ulovlige formål. Selve det forhold, at en kommune ikke længere har behov for en ejendom, er et lovligt grundlag for at sælge den.

Der henvises til Kommunernes opgaver, Karsten Revsbech, 3. udgave, 2015, side 198 - 200.

Ankestyrelsen vurderer, at Sønderborg Kommune lovligt kan sælge 75 parkeringspladser i parkeringshuset efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Hvis der træffes beslutning om et salg af parkeringspladserne, skal der i forbindelse med salget ske overholdelse af de særlige krav, der er ved salg af kommunens faste ejendomme.

Hovedreglen er, at en kommunes faste ejendomme skal sælges ved offentligt udbud, jf. kommunestyrelseslovens § 68, stk. 1. Der er fastsat nærmere regler om kommuners salg af fast ejendom i udbudsbekendtgørelsen (nr. 799 af 24. juni 2011) og udbudsvejledningen fra 2004.

Efter udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3, kan Ankestyrelsen give samtykke til et salg af kommunal ejendom uden offentligt udbud. Anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen er dels mageskifter, dels hvor der i øvrigt forligger særlige forhold.

Undtagelsesbestemmelsen 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.

Hvis Sønderborg Kommune vil anmode Ankestyrelsen om samtykke til at sælge parkeringspladserne uden offentligt udbud, beder vi kommunen benytte et særligt skema, som findes på Ankestyrelsens hjemmeside.

#### *Om kommunens adgang til at udleje fast ejendom efter kommunalfuldmagtsreglerne*

Det antages i den kommunale tilsynsmyndigheds praksis og i den juridiske litteratur, at kommuner i et vist omfang kan udleje en kommunal ejendom på markedsvilkår, når der er tale om ejendom, som kommunen for en kortere eller længere periode ikke skal benytte til kommunale formål.

I Kommunernes opgaver af Karsten Revsbech, 3. udgave, 2015, side 215, er det oplyst:

”En kommune, der ejer en ejendom, som for en kortere eller længere periode ikke skal benyttes til normale kommunale formål, kan udleje denne på markedsvilkår. Eksempelvis vil en nedlagt skole, der eventuelt senere skal anvendes som administrationsbygning for kommunen, i den mellemliggende periode kunne udlejes til private til f.eks. kontorformål eller lager.

Hvis den pågældende bygning ikke skal anvendes til et kommunalt formål, kan man overveje om kommunen har pligt til at afhænde den i stedet for at leje den ud. Dette kan næppe antages. Hvis der blot er en vis mulighed for, at den senere kan anvendes til et kommunalt formål, der ikke behøver at være nærmere specificeret, vil kommunen kunne beholde den pågældende bygning.”

Denne retsopfattelse er blevet bekræftet af Økonomi- og Indenrigsministeriet i udtalelse af 28. september 2015 om ”Dokk1”, som kommunen har henvist til.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen lovligt kan udleje 75 parkeringspladser i parkeringshuset til hotel Alsik efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Det vil i den forbindelse være et krav, at Sønderborg Kommune opkræver markedslejen.

Ankestyrelsen forstår kommunens oplysninger således, at kommunen ikke har gjort sig klart, hvor længe kommunen i givet fald vil udleje de 75 parkeringspladser i parkeringshuset eller på hvilke øvrige vilkår, herunder om det skal være et tidsbegrænset lejemål.

Ankestyrelsen finder således ikke grundlag for at tage stilling til lovligheden af lejemålets eventuelle løbetid eller uoplyste vilkår, men kan vejledende udtale følgende:

Det fremgår af punkt 4.2 i Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning til udbudsbekendtgørelsen, at et usædvanligt langtidslejemål vil kunne blive betragtet som en omgåelse af reglerne om offentligt udbud med den virkning, at udlejningen er omfattet af reglerne om offentligt udbud. Hvorvidt der er tale om et usædvanligt langtidslejemål, afhænger af en vurdering af den konkrete situation, herunder lejemålets løbetid og omstændighederne i øvrigt.

Det fremgår af Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 5. marts 2007, at tilsynsmyndigheden fandt, at det var sagligt og sædvanligt for erhvervslejemål, at en kommune indgik en lejekontrakt om et kommunalt areal med 50 års uopsigelighed fra udlejers side med henvisning til at sikre

lejers anseelige investeringer i vejanlæg, byggemodning mv. Der henvises til journal nr. 2007-613/41.

Af nyere praksis kan nævnes, at Ankestyrelsen den 26. juni 2017 har afvist at rejse en tilsynssag over for en kommune efter kommunestyrelseslovens § 48 a. I sagen ønskede en forening blandt andet Ankestyrelsens vurdering af, om kommunen havde omgået udbudsreglerne i forbindelse med udlejning af et tidligere rådhus til en bank. Erhvervslejemålet var gjort uopsigeligt i 30 år henset til lejers investering i en større ombygning af ejendommen. Der henvises til vores j. nr. 2015-55582.

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

Venlig hilsen

Christian Bernhard