



INDENRIGSMINISTERIET

KOMMUNALAFDELINGEN

Grenaa Byråd
Borgmesterkontoret
Tovet 3
8500 Grenaa

Dato: 2 juni 1997
Kontor: 1. kommunekontor
J.nr.: 1997/1078/707-1

Grenaa Byråd har ved brev af 5. februar 1997 med bilag klaget til Indenrigsministeriet over Tilsynsrådet for Århus Amts afgørelse af 18. december 1996, hvori tilsynsrådet meddelte afslag på Grenaa Byråds ansøgning om salg af nogle sommerhusgrunde uden offentligt udbud.

Af byrådets brev fremgår bl.a. følgende:

"Grenaa Kommune udlejer ved Grenaa Strand 591 sommerhusgrunde og 4 erhvervsgrunde til kiosker m.v.

Grundene er bebygget med huse, som ejes af de enkelte lejere.

...

I betragtning af de specielle omstændigheder ved salgsudbud af grunde, som er udlejet til ejerne af de påstående bygninger, finder kommunen det mest hensigtsmæssigt at kunne undlade offentligt udbud, da et sådant i det aktuelle tilfælde formenes at ville kunne vanskeliggøre salget og medføre en sænkning af prisniveauet.

...

De fleste lejekontrakter er de senere år blevet forlænget således, at der resterer uopsigelsesperioder på ca. 20 år, men der er altså samtidig et betydeligt antal grunde med rest-uopsigelsesperioder fra 0-22 år.

Der er ikke i lejekontrakterne tilsagt lejerne køberet eller forkøbsret.

Der vedlægges kopi af den nugældende kontraktudgave.

Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, punkt 2 undtager, - uden at dispensation er fornøden -, salg af en nedlagt tjeneste- eller lejebolig til den hidtidige beboer, der har benyttet boligen.

...

Når selv den, der kun er lejer af en kommunal lejebolig, uden dispensation vil kunne købe sin

Bolig uden offentlig udbud, bør dette så meget desto mere gælde for den, der ikke blot risikerer at miste lejeretten, men også den mere værdifulde ejendomsret til selve bygningen. Og kommunens økonomiske interesse er mindre, hvor salget alene angår grunden.

En kommune vil anstændigvist dårligt kunne sælge grundene under beboernes huse til trediemænd, som vil kunne opsiges lejemålene og kræve husene fjernet. Kommunen ville dermed påføre beboerne betydelige formuetab og jage dem bort fra deres hjem, hvorefter kommunen yderligere vil have genhusningspligt.

Det ville være en aldeles absurd situation i betragtning af, at selv den, der kun er lejer af en kommunalt ejet bolig, umiddelbart vil kunne købe denne.

...

Et hovedformål med hovedreglen om pligt til foretagelse af offentligt udbud er, at dette normalt vil medvirke til fremkaldelse af de højeste tilbud.

I den aktuelle situation er kommunen af den opfattelse, at et eventuelt offentligt udbud ikke vil medvirke til fremkaldelse af højere tilbud.

Under de foreliggende specielle omstændigheder forventer kommunen, at eventuelle tilbud fra anden side udelukkende vil blive afgivet som led i forsøg på spekulation i køb til underpris, hvorfor sådanne tilbud vil trække prisniveauet ned og dermed også vanskeliggøre afhændelsen af grundene til de nuværende lejere.

...

I udbudsvejledningen har Indenrigsministeriet som et eksempel på en situation, som vil kunne begrunde en undladelse af offentligt udbud anført salg af en ejendom til ejeren af en naboejendom, hvorpå der ligger en erhvervsvirksomhed, som skal udvides.

De 4 grunde til kiosker m.v. anvendes til erhvervsvirksomheder. En stor del af sommerhusgrundene benyttes ligeledes i et vist omfang erhvervsmæssigt, idet husene helt eller delvist drives som udlejningsvirksomheder.

...

Det vil formentlig umiddelbart være i overensstemmelse med ordlyden af Indenrigsministeriets vejledning, hvis det tillades, at husejerne uden offentligt udbud får adgang til at købe de grunde (= naboejendomme), som grænser til deres egne grunde.

Husejerne er endnu tættere på deres egne grunde end de er på nabogrundene. Det er derfor så meget desto mere rimeligt, at lade husejerne få mulighed for at købe deres respektive grunde uden offentlig udbud.

I vejledningen anfører Indenrigsministeriet som et andet eksempel på en situation, som vil kunne begrunde en undladelse af offentligt udbud salg af en ejendom til erhvervsbyggeri, hvor det på grund af f.eks. grundens beliggenhed er af særlig betydning for en bestemt tilbudsgiver at erhverve ejendommen.

Det er unægteligt af særlig betydning for de enkelte husejere at kunne erhverve de grunde, som de har lejet, og som ovenfor nævnt lægger byrådet særlig vægt på det erhvervsmæssige element i sommerhusområdet.

Ud fra logikken i de fornævnte fire i loven og vejledningen angivne beskrivelser/eksemplifikationer bør der efter vor opfattelse kunne meddeles Grenaa Kommune dispensation.

...

Efter Grenaa Kommunes opfattelse måtte kommunen udenfor en salgssituation kunne tilstå de enkelte lejere en køberet til deres respektive grunde via udstedelse af nye lejekontrakter.

Lejerne ville herefter have et retskrav på at købe deres grunde til en forud fastsat pris (uanset om kommunen ønsker at sælge).

Kommunen måtte under samme omstændigheder også kunne give hver enkelt lejer en forkøbsret til sin grund via lejeaftalen.

Lejerne ville herefter have et retskrav på at kunne købe deres grunde til samme pris, som kommunen måtte få tilbudt fra anden side, - forudsat kommunen ønsker at sælge.

En privat udlejer ville i den aktuelle situation næppe sende salget af grundene i offentligt udbud, medmindre han først forgæves måtte have forsøgt en forhandling med bygningsejerne.

Det kan næppe være meningen med udbudsreglerne, at det offentlige i denne henseende skal handle mindre professionelt end private.

I henhold til forvaltningslovens § 24 skal en forvaltningsmyndighed altid ved meddelelse af et skriftligt afslag samtidig meddele en begrundelse. Hvor afgørelsen beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for afgørelsen.

Tilsynsrådet har ikke meddelt en begrundelse som foreskrevet, hvorfor det ikke er muligt at vurdere, hvilke logiske overvejelser, der måtte være gjort som baggrund for afslaget."

Grenaa Byråd har som bilag til brevet af 5. februar 1997 fremsendt et udkast til lejekontrakt for sommerhusgrunde ved Grenaa Strand. Af udkastet til lejekontrakt fremgår bl.a. følgende:

"

1.

Lejemålet træder i kraft den og løber uopsigeligt fra udlejers side i 22 år fra denne dato.

Lejer kan opsigte lejemålet med 3 måneders varsel til en 1. januar. Fra udløbet af den 22-årige periode kan også udlejer opsigte lejemålet til ophør pr. en 1. januar med 3 måneders varsel.

Ved udløbet af den 22-årige uopsigelsesperiode, ved ejerskifte eller ved etablering af ny bebyggelse forinden kan lejereren ansøge om uopsigelse for en ny 22-årig periode på de til den tid gældende vilkår.

...

10.

...

Ved lejemålets ophør, det være sig ved opsigelse eller ophævelse, er lejereren pligtig til straks at ryddeliggøre det lejede areal for bebyggelse. Sker dette ikke, er udlejer berettiget til at lade dette udføre på lejerens bekostning."

Tilsynsrådet for Århus Amt besluttede på et møde den 18. december 1996 at meddele afslag på Grenaa Byråds ansøgning af 12. november 1996 om at bortsælge grundene uden offentligt udbud.

Af beslutningsprotokollen for tilsynsrådets møde fremgår, at rådet henholdt sig til sekretariatets bemærkninger og tilkendegav, at rådet ikke fandt, at der i denne sag foreligger sådanne særlige forhold, at offentligt udbud kan undlades efter bekendtgørelsens § 2, stk. 3.

Af sekretariatets bemærkninger fremgår bl.a. følgende:

"Bortsalg af de omhandlede sommerhusparceller er omfattet af lovens hovedregel om offentligt udbud og er ikke indeholdt i de undtagelser der er anført i bekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Spørgsmålet er således, om tilsynsrådet skønner, at der foreligger sådanne særlige forhold, at en undladelse af offentligt udbud kan begrundes, jfr. bekendtgørelsens § 2, stk. 3.

Offentligt udbud har til formål at fremkalde højest mulige købstilbud samt at give alle mulighed for at erhverve ejendom, som kommunen ønsker at afhænde. Sekretariatet medgiver Grenaa Byråd, at det udfra en umiddelbar betragtning kan antages, at lejerne af de omhandlede parceller vil være særligt interesserede i at erhverve disse. Sekretariatets finder imidlertid ikke at denne omstændighed afgørende kan begrunde at ikke også andre gives lejlighed til at byde på parcellerne - med respekt af foreliggende lejeaftaler.

Efter sekretariatets opfattelse er den foreliggende situation med udlejedede sommerhusparceller ikke sammenlignelig med den i cirkulæreskrivelsen fremhævede situation, hvor en erhvervsvirksomhed ønsker at erhverve naboejendommen med henblik på udvidelse. Lejereren af sommerhusparcellen har allerede i kraft af lejekontrakten retlig råderet over parcellen."

Indenrigsministeriet har ved brev af 2. april 1997 anmodet Tilsynsrådet for Århus Amt om en

udtalelse.

Ved brev af 30. april 1997 har Tilsynsrådet for Århus Amt meddelt, at tilsynsrådet kan henholde sig til rådets afgørelse af 18. december 1996.

I den anledning skal Indenrigsministeriet meddele følgende:

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

"Salg af kommunens faste ejendomme må ikke ske uden forudgående offentligt udbud. Indenrigsministeren kan fastsætte regler om fremgangsmåden ved offentligt udbud samt regler om, at visse salg kan ske uden offentligt udbud."

I henhold til § 68, stk. 1, er der i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991 fastsat nærmere regler om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme. Bekendtgørelsens § 2, stk. 3, har følgende ordlyd:

"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 vejledning nr. 99 af 20. juni 1991 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme, afsnit II, pkt. 4, fremgår bl.a. følgende vedrørende bestemmelsen i udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3:

"Den sidst nævnte undtagelsesbestemmelse tænkes kun 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.

Som eksempler på tilfælde, der afhængigt af de konkrete omstændigheder vil kunne begrunde en undladelse af offentligt udbud, kan nævnes salg til en virksomhed af en naboejendom med henblik på en udvidelse af virksomheden, salg i forbindelse med en arkitektkonkurrence om en ejendoms bebyggelse samt salg til erhvervsbyggeri, hvor der foreligger et tilbud om køb af en bestemt ejendom, der som følge af dens beliggenhed, dens anvendelsesmuligheder eller andre forhold er af særlig betydning for den pågældende tilbudsgiver."

Baggrunden for Grenaa Kommunes anmodning om dispensation fra kravet om offentligt udbud, jf. udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3, er, at de omhandlede sommerhusgrunde agtes solgt til de nuværende lejere af grundene, som er bebygget med sommerhuse, kiosker m.v., der ejes af de enkelte lejere af grundene.

Efter byrådets opfattelse foreligger der i sagen sådanne særlige omstændigheder, at forholdet kan sammenlignes dels med salg af kommunale tjeneste- og lejeboliger, jf. udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 2, dels med de i udbudsvejledningen nævnte eksempler på salg, der kan begrunde tilsynsmyndighedens samtykke til undladelse af offentligt udbud, jf. udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3. Byrådet har endvidere i den forbindelse anført, at et eventuelt offentligt udbud ikke vil medvirke til at fremkalde højere tilbud.

Formålet med reglerne om offentligt udbud i forbindelse med salg af kommunale 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 kommunen kunne sikre sig imod en kritik af, at der ved et ejendomssalg skulle være sket en usaglig begunstiging af køber, jf. bemærkningerne til § 68 i det til grund liggende lovforslag.

Vedrørende Grenaa Byråds henvisning til undtagelsesbestemmelsen i udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, nr. 2, vedrørende kommunale tjeneste- og lejeboliger skal Indenrigsministeriet bemærke, at denne bestemmelse er begrundet i det særlige forhold, at beboeren, der ønsker at købe den nedlagte tjeneste- eller lejebolig, hidtil har haft boligen stillet til rådighed i forbindelse med sit kommunale tjenesteforhold. Som det fremgår af udbudsvejledningen, er der tale om en snæver undtagelsesbestemmelse, der eksempelvis ikke omfatter tilfælde, hvor kommunalt ansatte i øvrigt har lejet en kommunal ejendom.

For så vidt angår henvisningen til eksemplerne i udbudsvejledningen på særlige tilfælde, der kan begrunde samtykke til undladelse af offentligt udbud, skal Indenrigsministeriet bemærke, at et krav om offentligt udbud i det foreliggende tilfælde ikke vil kunne antages at lægge hindringer i vejen for salget af grundene til et bestemt angivet formål. Det tilfælde, der er nævnt i udbudsvejledningen vedrørende salg til en virksomhed af en naboejendom med henblik på en udvidelse af virksomheden, afviger således væsentligt fra tilfælde vedrørende salg af en grund til en lejer, der ejer et på grunden opført hus. Det samme gælder for så vidt angår henvisningen til det i vejledningen nævnte eksempel på salg af en bestemt ejendom til erhvervsbyggeri i tilfælde, hvor der som følge af ejendommens beliggenhed, anvendelsesmuligheder m.v. gør sig særlige forhold gældende.

Det skal endvidere bemærkes, 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 kan begrunde en undladelse af offentligt udbud.

En forventning om, at der i forbindelse med udbud af sommerhusgrundene alene vil fremkomme tilbud om køb til underpris, kan heller ikke begrunde en undladelse af offentligt

udbud. Det bemærkes herved, at ejendommene i henhold til udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, kan udbydes til en fastsat pris, forudsat at prisen svarer til markedsprisen. Fremkommer der ved udbud til en fastsat pris højere købstilbud, skal de tilbudsgivere, der har afgivet købstilbud til den fastsatte pris, have mulighed for at fremkomme med supplerende tilbud, jf. udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 3. Såfremt kommunen har en begrundet mistanke om, at de indkomne tilbud i forbindelse med et udbud ikke svarer til markedsprisen, må kommunen forkaste alle tilbud, jf. bekendtgørelsens § 6.

Indenrigsministeriet finder således ikke, at Grenaa Byråds henvisning til de i Indenrigsministeriets vejledning om offentligt udbud nævnte eksempler på tilfælde, hvor der kan meddeles samtykke til fritagelse for offentligt udbud, i det foreliggende tilfælde kan begrunde en undladelse af offentligt udbud.

Indenrigsministeriet tiltræder herefter tilsynsrådets afgørelse, hvorefter der ikke ved Grenaa Kommunes påtænkte salg af de omhandlede sommerhusgrunde foreligger sådanne særlige forhold, der kan begrunde, at salget sker uden offentligt udbud, jf. § 2, stk. 3, i bekendtgørelsen.

For så vidt angår byrådets bemærkninger om betydningen af en køberet eller en forkøbsret for kravet om offentligt udbud bemærkes, at indgåelse af en aftale, hvorved der opnås en køberet til et kommunalt ejet areal, skal ske under iagttagelse af samme procedure - og på samme vilkår - som ved salg af et kommunalt ejet areal.

Indrømmelse af en forkøbsret vil derimod som udgangspunkt ikke føre til krav om forudgående offentligt udbud. Salg af ejendommen skal så i givet fald ske efter forudgående offentligt udbud.

Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt tilsynsrådets afgørelse af 18. december 1996 har opfyldt forvaltningslovens krav om begrundelse, skal Indenrigsministeriet bemærke, at byrådet i en sag som den foreliggende næppe kan antages at have forvaltningsretlig stilling som part. Spørgsmålet er imidlertid uafklaret i den juridiske litteratur, jf. bl.a. Garde og Mathiassen, Kommunalret, 1991, side 76-77, og Folketingets Ombudsmands Beretning 1990, side 225-226. Sidstnævnte sted er bl.a. anført:

"Det almindelige forvaltningsprocessuelle partsbegreb er ligesom andre grundlæggende forvaltningsprocessuelle grundsætninger og principper fastlagt med udgangspunkt i den enkelte borgers retsstilling i forhold til den offentlige forvaltning og med det sigte, at de forvaltningsprocessuelle regler og principper skal sikre borgerens retsstilling i forhold til de forvaltningsmyndigheder, som over for borgeren administrerer den pågældende lovgivning.

I overensstemmelse med dette udgangspunkt er det fast antaget, at en myndighed, som varetager administrationen af en lovgivning, ikke uden særlig hjemmel har forvaltningsretlig

stilling som part i sager på dette lovområde. Kun i de særlige tilfælde, hvor f.eks. en kommune kan sidestilles med en privatperson, antages kommunen at have partsstatus i samme omfang som privatpersonen. Det vil f.eks. gælde i tilfælde, hvor kommuner på lige fod med private kan søge en statslig myndighed om en tilladelse eller ydelse."

Det tilføjes, at Indenrigsministeriet i øvrigt finder, at den begrundelse, der er indeholdt i tilsynsrådets afgørelse, er i overensstemmelse med de krav, der gælder efter forvaltningsloven.

Indenrigsministeriet foretager sig derfor ikke videre i anledning af Grenaa Byråds klage af 5. februar 1997.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Århus Amt.

Med venlig hilsen

Henrik Hasseri Olesen