Statsforvaltningens brev af 16. maj 2007 til en kommune.

16-05-2007

TILSYNET
MED KOMMUNERNE
I REGION SYDDANMARK

STATSFORVALTNINGEN SYDDANMARK
STORETORV 10
6200 AABENRAA

JOURNAL NR.: 2007-614/14
SAGSBEHANDLER: SBSOE
DIREKTE TELEFON: 7256 7982

TELEFON: 7256 7900
TELEFAX: 7462 8409
CVR-NR. 66-75-07-28
EAN-NR. 5798000362291
syddanmark@statsforvaltning.dk
www.statsforvaltning.dk

EKSPEDITIONSTID:
MANDAG - ONSDAG: 10.00-15.00
TORSDAG: 10.00-17.00
FREDAG: 10.00-13.00

TELEFONTID:
MANDAG-ONSDAG: 10.00-14.00
TORSDAG: 12.00-17.00
FREDAG: 10.00-13.00

Vedrørende Deres j.nr. 793680.

Tønder Kommune har den 18. december 2006 anmodet om Statsamtet Sønderjyllands samtykke til undladelse af offentligt udbud ved salg af areal beliggende syd for Digekollegiet og Erhvervskollegiet, der har hver sin ejer.

Statsforvaltningen kan ikke imødekomme det ansøgte.

På kommunens supplerende forespørgsel, skal det oplyses, at statsforvaltningen ikke kan afvise, at kommunen ved valg af tilbudsgiver kan varetage saglige kommunale interesser ved at lægge vægt på, at tilbudsgiveren har afgivet et tilbud på de to andre grunde, og at tilbudsgiver har et samlet projekt for hele arealet.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for statsforvaltningens afgørelse.

Sagens baggrund :

Kommunen har i sin henvendelse blandt andet oplyst, at Digekollegiet er gået konkurs og at Erhvervskollegiet er i svære økonomiske vanskeligheder, endvidere at Digekollegiets bygninger fremstår i dårlig stand, og at bygningerne har ingen selvstændig værdi som udlejningsejendomme.
Følgende fremgår tillige af henvendelsen :

”For at få det mest sammenhængende kvarter, og for at minimere udgifterne for panthaverne, og i sidste ende Tønder Kommunes borgere, vil kommunen gerne havde mulighed for, at sælge arealet som en del af en helhed.

Det er kommunens opfattelse, at en sådan konstruktion bedst vil kunne lade sig gøre ved at kommunen får mulighed for at føre forhandlinger med bygherre og panthaverne, uden at området har været udbudt i offentligt udbud.”

Kommunen har endvidere den 15. februar 2007 supplerende oplyst følgende :

”Statsforvaltningen har udbedt sig yderligere oplysninger i sagen om offentligt udbud vedrørende arealer beliggende syd for Digekollegiet og Erhvervskollegiet i Tønder.
Lokalplan LP 4.08 medsendes i dette brev.

Der er som udgangspunkt ikke noget til hinder for, at ejendommene sættes til offentligt salg samtidig. De facto vil et salg af de 3 grunde som selvstændige grunde medføre, at ejendommene, hvor de udslidte kollegiebygninger ligger, være umulige at sælge.

Det vil således alene være de ubebyggede grunde, som kommunen ejer, som vil kunne sælges. Dette vil i allerhøjeste grad gå ud over helheden i området, da det nye kvarter således vil være alvorligt skæmmet af saneringsmodne bygninger.
Det skal her nævnes, at det både er kommunens og de to ejere af kollegiebygningernes opfattelse, at bygningerne ikke repræsenterer nogen værdi i sig selv. Det er således alene grundene, som har en værdi.

Der er i lokalplanen lagt op til, at området skal betjenes af en stikvej fra fordelingsvejen Viben. Denne stikvej vil føre trafikanterne forbi de nedslidte kollegiebygninger. Ydermere er vejen ejet af dels konkursboet efter Digekollegiet, og dels den selvejende institution Tønder Erhvervskollegium. Disse ejere har overfor kommunen tilkendegivet, at det kan blive et spørgsmål om, at kommunen er nødt til at ekspropriere vejen for at opnå adgang til de bagved liggende grunde.

Tønder Kommune har forpligtelser overfor både Digekollegiet og Erhvervskollegiet. Dels har kommunen garanteret for en del af realkreditinstituttets lån i ejendommene, og dels har kommunen regaranteret for Statslån ydet de to kollegier.

Det er kommunens opfattelse, at der vil kunne opnås en væsentligt højere pris for kollegieejendommen, hvis disse sælges sammen med de af kommunen ejede grunde.
Kommunen vil i denne situation evt. ikke opnå den bedst mulige pris for de grunde, som kommunen sælger, men til gengæld vil kommunen opnå besparelse på garantiforpligtelserne for lånene i de 2 kollegier.

Ud fra en helhedsbetragtning vil et samlet salg give den bedste løsning for området og det nye boligkvarter. Dels vil et samlet salg sikre at adgangsvejen til det nye boligområde består, og samtidig vil det sikre, at de saneringsmodne bygninger fjernes og at området derefter fremstår flot og indbydende.

Endelig er det kommunens opfattelse, at et samlet salg vil medføre større interesse for området.

Subsidiært skal kommunen spørge, i tilfælde af at kommunen ikke får lov til at udbyde arealet som eet stort projekt, men at de tre ejendomme skal udbydes til salg hver for sig, om kommunen i sit udbudsmateriale kan tillægge det betydning, om tilbudsgiver har afgivet et tilbud på de 2 andre grunde, og om tilbudsgiver har et samlet projekt for hele arealet ?"

Følgende fremgår blandt andet af afsnittet "Baggrund" i lokalplanen for område :

"Baggrund
På baggrund af drøftelser omkring kollegiesituationen i Tønder har kommunalbestyrelsen besluttet, at Digekollegiet – beliggende […] samt Erhvervskollegiet […] skal fjernes. Beslutningen er bl.a. truffet på baggrund af, at kollegierne igennem længere tid har stået tomme, da antallet af kollegieboliger i Tønder er for stort.

Området har en attraktiv beliggenhed. Dels ligger det tæt på naturskønne omgivelser, indkøbsmuligheder og skole, dels bindes det sammen af trafiksikre veje, idet der er etableret et trafiksikkert stisystem til såvel børnehave som skole- og fritidsområde. Kommunalbestyrelsen har derfor besluttet, at området skal udlægges til boligformål.

Kommunalbestyrelsen lægger vægt på, at det nye boligområde ved Tønder Vest skal præges af høj kvalitet, både i helheden og i detaljen, så der kan skabes et spændende område.

Kommunalbestyrelsen finder det endvidere naturligt, at lokalplanen omfatter hele arealet, som kollegierne ligger på samt arealet syd for kollegierne (kælkebakken) således, at der kan byggemodnes et nyt spændende og attraktivt boligområde med henblik på salg af store parceller."

Det fremgår endvidere, at der i lokalplansområdet forudsættes at kunne udstykkes 10 storparceller på mellem 1.000 og 1.700 m2. Det er endvidere heller ikke udelukket, at to grunde kan sammenstykkes.

<u>Statsforvaltningens udtalelse :</u>

Følgende fremgår af § 68, stk. 1 i styrelsesloven :

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

§ 1, § 2, stk. 3 og § 3, stk. 2, 1. punktum i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 472 af 20. juni 1991 er sålydende :

"§ 1. Salg af kommunens faste ejendomme skal, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen, ske efter forudgående offentligt udbud, jf. dog § 2.

§ 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.

§ 3, ...
Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fastsætter, på hvilke vilkår ejendommen udbydes til salg. ...

Følgende fremgår blandt andet af punkt 2, 5.4 og 6.1.2 i Indenrigs- og Sundhedsministeriets vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme :

" 2. Reglernes ordlyd og formål
...
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 kommunen kunne sikre sig imod kritik af, at der ved et ejendomssalg skulle være sket en usaglig begunstigelse af køber."

5.4. Tilfælde, hvor offentligt udbud med tilsynsmyndighedens godkendelse kan undlades
Udbudsbekendtgørelsens § 2, stk. 3
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, jf. herom nedenfor under afsnit 7.1. Dette gælder dog ikke, hvis den skrevne eller uskrevne lovgivning giver mulighed for, at kommunen ved varetagelse af en

saglig, kommunal interesse kan sælge ejendommen til en pris, der er lavere end markedsprisen, jf. herom nedenfor under afsnit 7.2.
Det anførte gælder også, når overdragelsen består i – eller når der i overdragelsen indgår – et mageskifte.
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.
..."

6.1.2. Vilkår for udbuddet, udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2
Det fremgår af udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2, 1. pkt., at kommunalbestyrelsen fastsætter, på hvilke vilkår en ejendom udbydes til salg.
Der gælder ikke et krav om, at det i udbudsvilkårene skal være fastlagt, hvordan den udbudte ejendom skal anvendes. Kommunen kan således lovligt udbyde en ejendom til salg på en sådan måde, at kommunen herigennem kan opnå forslag til ejendommens anvendelse.
Kommunen vil kunne betinge sig, at der indleveres et skitseprojekt til et eventuelt nybyggeri.
Hverken reglerne om offentligt udbud eller den skrevne lovgivning i øvrigt indeholder bestemmelser om, på hvilke vilkår en kommunal ejendom kan udbydes til salg. Spørgsmålet om et vilkårs lovlighed skal derfor afgøres på grundlag af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, som f.eks. lighedsgrundsætningen og retsgrundsætningen om, at en offentlig myndighed ikke må forfølge uvedkommende formål (magtfordrejning). Dette indebærer, at det skal vurderes, om der ved vilkåret varetages en saglig, kommunal interesse.
I det omfang, der herved varetages saglige, kommunale interesser, kan kommunalbestyrelsen således fastsætte begrænsninger for ejendommens anvendelse. Sådanne begrænsninger kan være vilkår om gennemførelse af byggeri af et bestemt indhold eller udseende, om efterfølgende udlejning til kommunen (sale-and-lease-back) eller vilkår om, at en bygning – eksempelvis et sygehus – fortsat skal anvendes til et bestemt kommunalt formål – eksempelvis sygehusdrift. Sådanne rådighedsindskrænkninger vil typisk påvirke markedsprisen for ejendommen, og kommunalbestyrelsen må derfor sikre, at de kommunale interesser, der har begrundet rådighedsindskrænkningerne, faktisk bliver tilgodeset.

Som det fremgår ovenfor er bestemmelsen om dispensation fra offentligt udbud 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.

Statsforvaltningen kan ikke imødekomme anmodningen om at meddele dispensation fra reglerne om offentligt udbud.

Begrundelsen er, at betingelserne for meddele dispensationen, ikke er opfyldt.

Statsforvaltningen lægger i den forbindelse vægt på oplysningen fra kommunen om, at et offentligt udbud ikke er til hinder for et salg af kommunens ejendom, ligesom statsforvaltningen lægger vægt på, at en offentlighed om salg af arealerne i sig selv kan skabe større interesse fra flere potentielle købere, og at der dermed kan fremkaldes et højere købstilbud.

For så vidt angår kommunens forespørgsel om fastsættelse af vilkår i udbudet, bemærker statsforvaltningen, at det af § 3, stk. 2 i bekendtgørelsen fremgår, at kommunen fastsætter, på hvilke vilkår ejendommen udbydes til salg.

Spørgsmålet om et vilkårs lovlighed skal afgøres på grundlag af almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, som f.eks. lighedsgrundsætningen og retsgrundsætningen om, at en offentlig myndighed ikke må forfølge uvedkommende formål (magtfordrejning). Dette indebærer, at det skal vurderes, om der ved vilkåret varetages en saglig, kommunal interesse.

Statsforvaltningen kan ikke afvise, at et vilkår om, at kommunen vil tillægge det betydning, at tilbudsgiver har afgivet et tilbud på de to andre grunde og at tilbudsgiver har et samlet projekt for hele arealet, kan være udtryk for varetagelse af en saglig, kommunal interesse.

Statsforvaltningen lægger i den forbindelse vægt på, at kommunen ikke ejer den stikvej, der fører ned til kommunens areal, og at de af kommunen beskrevne vilkår tillige må anses for egnede til at sikre gennemførelsen af lokalplanens intentioner.

Statsforvaltningen har i den forbindelse desuden noteret sig kommunens forpligtelser for de to andre ejendomme og oplysningen om, at der vil kunne opnås en væsentligt højere pris for kollegieejendommene, hvis salget heraf er knyttet til salg af kommunens ejendom.

Klagevejledning :

Statsforvaltningens afslag på kommunens anmodning om dispensation fra reglerne om offentligt udbud kan i medfør af § 52, stk. 2 i styrelsesloven påklages til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Slotsholmsgade 10- 12, 1216 København K.

I øvrigt :

Udtalelsen vil snarest blive offentliggjort på statsforvaltningens hjemmeside på internettet (www.statsforvaltning.dk).

Med venlig hilsen

Benedikte Holm
kontorchef

/Stella Bøttger
specialkonsulent