Ankestyrelsen

Ankestyrelsens udtalelse til en advokat

9. marts 2022

J.nr. 21-41420

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Tilsynsudtalelse om Faaborg-Midtfyn Kommunes mulighed for at renovere og udleje dele af bygning til erhvervsvirksomhed

Advokatfirmaet [A] har den 22. og 23. september 2021 skrevet til Ankestyrelsen på vegne af Faaborg-Midtfyn Kommune.

[A] har bedt Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om, hvorvidt Faaborg-Midtfyn Kommune lovligt kan renovere og ombygge Tulip-bygningen beliggende på Slagterigrunden i Faaborg for herefter at udleje dele af bygningen til private erhvervsaktører.

I bekræftende fald har [A] bedt Ankestyrelsen vurdere, om kommunen lovligt kan bevare ejerskabet til den privatudlejede del af Tulip-bygningen efter den foretagne ombygning og udlejning.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Faaborg-Midtfyn Kommune med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan renovere og ombygge Tulip-bygningen beliggende på Slagterigrunden i Faaborg og udleje dele af bygningen til private erhvervsaktører.

Vi vurderer også, at kommunen efter ombygning og udlejning fortsat kan bevare ejerskabet til den privatudlejede del af Tulip-bygningen med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne.

Det er en forudsætning, at kommunen opkræver markedslejen for erhvervslejemålene.

Sagens oplysninger

[A] har oplyst, at Faaborg-Midtfyn Kommune ejer Slagterigrunden, hvor Tulip-bygningen er beliggende, at slagteriet lukkede i 2016, og at kommunen overtog ejerskabet til bygningen i juni 2018. Tulip-bygningen er ikke ejerlejlighedsopdelt.

[A] har desuden oplyst, at Slagterigrunden med Tulip-bygningen er beliggende mellem midtbyen og havnen i Faaborg, og at kommunens overtagelse skete med henblik på byudvikling af arealet og for at skabe sammenhæng mellem bymidten og lystbåde- og erhvervshavnen.

Det er oplyst, at Tulip-bygningen skal have en nøglerolle i udviklingen af Slagterigrunden og byudviklingen af Faaborg.

Følgende fremgår af [A]s henvendelse:

> ”I overensstemmelse med visionen i arkitektkonkurrencens vindende forslag skal Tulip-bygningen omdannes til et multifunktionelt opholds- og mødested i form af et "fødevarefællesskab" med både kommunale og private aktiviteter. Hensigten hermed er - på bedste vis - at udnytte bygningens iboende muligheder som følge af bygningens tidligere anvendelse som slagteri. Kommunen er i øjeblikket i tæt dialog med ni virksomheder inden for fødevarebranchen, som er interesserede i at leje sig ind i det udviklede koncept for Tulip-bygningen på markedsvilkår. Disse ni virksomheder skal planmæssigt leje 1.516 m^2 af bygningens areal ud af et samlet areal på 6.515 m^2. Hertil kommer udlejning af kontorfællesskab til et pt. ukendt antal virksomheder med et areal på 406 m^2 samt udleje af WC- og badefaciliteter samt omklædningsrum mv. til brug for virksomhederne med et areal på 178 m^2. Den privatudlejede andel af Tulip-bygningen kan derfor samlet opgøres til 2.100 m^2 svarende til ca. 32 % af bygningens samlede areal.
>
> Det er hensigten, at Tulip-bygningen - i henhold til udarbejdede koncept - skal huse en flerhed af aktiviteter og aktører. Der vil således være kommunalt drevne arealer og aktiviteter i form af eksempelvis infrastruktur og offentlige gang-/transportarealer, arealer reserveret til pop-up kultur og kultur i det hele taget med scene- og eventfaciliteter mv., ligesom der eventuelt skal placeres

> et bibliotek eller en anden offentlig, kommunal kulturinstitution samt mulighed for spiseri i bygningen.
>
> Derudover vil der være aktiviteter drevet af private aktører og virksomheder i bygningen. I overensstemmelse med det udarbejdede koncept er det bl.a. hensigten, at Tulip-bygningen skal huse fødevare(produktions)virksomheder, specialbutikker inden for outdoor og det maritime, kontorfællesskab og iværksætteri.
>
> Det er desuden hensigten, at bygningen skal fungere som port fra havnemiljøerne med offentligt integrerede passager i både nordgående retning mod bymidten, og i øst- og vestlig retning mod henholdsvis lystbådehavnen og Øhavsmuseet […]"

[A] har oplyst, at den påtænkte omdannelse af Tulip-bygningen, herunder udviklingen af offentlige områder og adgangsveje, etablering af iværksættermiljø og opdeling i mindre erhvervsenheder til brug for udlejning til lokale virksomheder inden for fødevarebranchen, vil kræve en ombygning og modernisering i størrelsesordenen 80 mio. kr. ekskl. moms, heraf ca. 20 mio. kr. ekskl. moms til ombygningsarbejder relateret til erhvervslejemålene.

Af henvendelsen fremgår følgende om fordeling af omkostninger ved ombygning og renovering:

> "Det præciseres således, at Kommunen alene renoverer tag, facader, fremfører installationer og etablerer fællesarealer for så vidt angår erhvervslejemålene, mens alle øvrige arbejder for erhvervslejemålene foranstaltes og bekostes af de enkelte lejere. Disse arbejder omfatter bl.a. - men er ikke begrænset til - istandsættelse af gulve, vægge og lofter, fjernelse af rør og gamle installationer, miljøundersøgelse og evt. udbedring af miljøforhold i lejemålet, samt indretning og placering af forsyning og installationer i lejemålet (el, vand, kloak, varme og tekniske installationer). De enkelte lejere kan endvidere have behov for særinstallationer o.l. afhængig af den konkrete virksomhed, men dette foranstaltes og bekostes således heller ikke af Kommunen."

Det er oplyst, at Faaborg-Midtfyn Kommune arbejder på at finde medfinansiering fra fonde og private investorer, hvilket vil nedbringe størrelsen af kommunens egne omkostninger i forbindelse med omdannelsen.

Om behovet for, at det er kommunen, der forestår ombygning og konceptudvikling af Tulip-bygningen samt bevarer det fortsatte ejerskab til erhvervslejemålene i bygningen, har [A] oplyst følgende:

> ”Det er dog centralt, at Kommunen forestår ombygningen og konceptudviklingen af Tulip-bygningen, således Kommunen kan styre projektet i dets udviklingsfaser og forestå den overordnede koordinering heraf. Det anses således ikke for realistisk, at en kommerciel aktør på det nuværende udviklingsstadie af såvel bygning som by vil overtage bygningen, for derefter at drive og bekoste udviklingen af konceptet af Tulip-bygningen. Skulle det lykkes at finde en privat investor til bygningen kan det ikke garanteres, at bygningens potentiale i relation til at understøtte en sammenhængende turisme- og oplevelsesøkonomisk transformation af Faaborg vil blive tilgodeset. Udviklingen af Slagterigrunden - hvori Tulip-bygningen spiller en nøglerolle - er en vigtig motor i denne transformation, hvorfor det vil have en markant negativ indvirkning på Kommunens langsigtede udviklingsplan for Faaborg, hvis ikke Kommunen netop forestår ombygningen og udviklingen af Tulip-bygningen.
>
> Kommunens fortsatte ejerskab af erhvervslejemålene i Tulip-bygningen efter den påtænkte ombygning og udlejning (på markedsvilkår) vil endvidere sikre, at konceptet for Tulip-bygningen opretholdes og videreudvikles i overensstemmelse med den samlede langsigtede udviklingsplan for Faaborg, herunder ved en eventuel udskiftning af erhvervslejere. Kommunens fortsatte ejerskab af erhvervslejemålene vil derfor være et værdifuldt, langsigtet styringsværktøj for bevaringen af konceptet om et "fødevarefællesskab".”

Det fremgår, at det er [A]s opfattelse, at Faaborg-Midtfyn Kommune inden for kommunalfuldmagtsreglerne kan ombygge hele Tulip-bygningen og efterfølgende udleje en række mindre enheder – ca. 32 % af bygningen – til private aktører.

Advokatfirmaet har henvist til praksis om kommunal overskudskapacitet. Advokatfirmaet har også henvist til, at realisering af konceptet for Tulip-bygningen vil ske som led i byudvikling og til fremme af kommunale interesser som almennyttige hensyn, turisme, kultur og et velfungerende privat erhvervsliv. [A] har anført, at kommunen varetager saglige kommunale formål, som en kommerciel aktør ikke vil have for

øje eller varetage på samme vis som kommunen, ligesom der vil være en risiko for, at byens udvikling og transformation ikke lykkes, hvis erhvervslejemål frasælges inden en ombygning og udlejning. [A] har endvidere henvist til, at traditionelle kommunale opgaver i snæver forstand også er omfattet af projektet, herunder etablering af infrastruktur og kulturtilbud.

Det er [A]s opfattelse, at kommunens fortsatte ejerskab af den privatudlejede del vil kunne ske inden for kommunalfuldmagtsreglerne. Advokatfirmaet har henvist til, at kommunen derved kontinuerligt kan sikre en sammenhængende turisme- og oplevelsesøkonomisk transformation af Faaborg, herunder ved eventuel senere udskiftning af erhvervslejere.

[A] har oplyst, at der ikke er et erhvervsmæssigt sigte, og at udlejning vil ske til markedspris. Det er [A]s opfattelse, at kommunen handler økonomisk forsvarligt.

[A] har vedlagt forskellige bilag om projektet, herunder et oversigtskort over Tulip-bygningen, Slagterigrunden og Faaborg, et funktionsdiagram for Tulip-bygningen og potentialevurdering af Slagterigrunden.

Faaborg-Midtfyn Kommune har den 7. marts 2022 i forhold til et eventuelt spiseri supplerende oplyst til Ankestyrelsen, at kommunen gerne ser et eventuelt spiseri bortforpagtet, men at kommunen ikke er sikker på, at det kan lade sig gøre i opstartsfasen. Konceptet er ikke færdigt, men det kan f.eks. omhandle, at de erhvervsdrivende aktører i bygningen skal byde ind med mad/varer til et spiseri samt evt. stadeudlejning. Kommunen har også oplyst, at det er hensigten, at de erhvervsdrivende aktører skal medvirke til at sikre oplevelsesaktiviteter i bygningen, f.eks. gennem undervisning og workshops for borgere og skoler.

Regler og praksis

Kommunal interesse – byudviklingshensyn mv.

Kommunalfuldmagtsreglerne giver kommunerne mulighed for at varetage opgaver og foretage visse dispositioner, som ikke er hjemlet i den skrevne lovgivning.

Ifølge kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden hjemmel i den skrevne lovgivning at gennemføre eller at yde støtte til foranstaltninger bl.a. at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennyttekriterium. Det indebærer bl.a., at der skal foreligge en saglig kommunal interesse i aktiviteten, og at kommunen som udgangspunkt kun kan varetage opgaver, som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere til gode.

Opbygning og vedligeholdelse af en infrastruktur i det lokalsamfund, som kommunen udgør, er en traditionel og nærliggende fællesopgave og dermed en opgave for kommunen. Udstillings- og kongresfaciliteter kan nævnes som en lovlig infrastrukturforanstaltning på grundlag af kommunalfuldmagtsreglerne.

Kulturformål, turisme og et velfungerende privat erhvervsliv er ligeledes lovlige kommunale formål.

Vi henviser til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 70-71.

Samme sted fremgår endvidere følgende:

> ”Også byplan- og byudviklingsmæssige forhold anses traditionelt for en kommunal interesse (hvilket i øvrigt har sammenhæng med kommunens opgaver som planmyndighed efter planloven). Sådanne forhold har eksempelvis kunnet begrunde, at kommuner køber og sælger jord til byggegrunde […]. I forbindelse med byplanformål skal også nævnes interessen i et æstetisk bybillede. Dette har kunnet begrunde, at en kommune dækkede statens merudgifter til at anbringe en retsbygning ved byens torv med en passende facade, idet der herved skete en ydre tilpasning af retsbygningen til bybilledet. Ligeledes er det blevet accepteret, at en kommune stod som bygherre for en selvejende institution af museal karakter, hvis formålet hermed var at få indflydelse på tilrettelæggelsen af byggeriet. I en konkret sag har det endvidere været nævnt som en kommunal interesse, at kommunen kunne få samlet en række uddannelsesaktiviteter – også aktiviteter, der ikke blev varetaget af kommunen – i samme bygning.”

Køb af fast ejendom

Gældende ret i forhold til køb af fast ejendom m.v. er beskrevet i afsnit 3.1.1.2.2.5. i forslag til lov om kommunal og regional erhvervsvirksomhed, publiceret på høringsportalen den 11. marts 2019. Følgende fremgår bl.a.:

> "Det antages, at det som udgangspunkt ikke en kommunal opgave at erhverve fast ejendom. Det skyldes, at udgangspunktet om, at en kommune ikke kan varetage erhvervsvirksomhed, også gælder for kommuners erhvervelse af fast ejendom. Det er dog almindeligt antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at en kommune kan erhverve fast ejendom med henblik på at varetage kommunale opgaver.
>
> […]
>
> Herudover er en kommune ikke afskåret fra at erhverve en ejendom, når kommunen herved varetager en kommunal interesse i at sikre sig rådigheden over ejendommen og dermed dens anvendelse. Kommunen kan i dette tilfælde erhverve ejendommen, uden at kommunen samtidig har konkrete planer med den pågældende ejendoms anvendelse, når der er en vis mulighed for, at kommunen på et tidspunkt skal anvende ejendommen med henblik på at varetage en kommunal interesse. Det er i sådanne tilfælde særligt påset af de kommunale tilsynsmyndigheder, at kommunen ved erhvervelsen ikke (også) varetog et ulovligt formål. En kommune kan derimod ikke opføre et byggeri uden et konkret kommunal formål."

Udleje af fast ejendom, herunder ombygning og renovering

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

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/ejendom.

Ved vurderingen af, om der er tale om lovlig overskudskapacitet indgår blandt andet, om der er tale om en opgave, som i forvejen varetages på rimelig måde af private. En sådan begrænsning af kommunens udlejning skyldes, at kommuner ejer så mange bygninger og lokaler, at udlejning kunne blive en meget omfattende aktivitet og dermed et uoverskueligt konkurrenceproblem i forhold til det private erhvervsliv.

Vi henviser til Kommunernes opgaver – Kommunalfuldmagten mv., Karsten Revsbech, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 215–216.

Gældende ret i forhold til udleje af fast ejendom m.v. er også beskrevet i afsnit 3.1.1.2.2.7. i forslag til lov om kommunal og regional erhvervsvirksomhed, publiceret på høringsportalen den 11. marts 2019. Følgende fremgår bl.a.:

> "I de kommunale tilsynsmyndigheders praksis antages endvidere, at kommuner med hjemmel i kommunalfuldmagtsregler under visse betingelser i et vist omfang kan udleje ledige lokaler, bygninger og grunde på markedsvilkår og dermed varetage erhvervsvirksomhed. Det er en forudsætning, at der er tale om ejendom, som kommunen for en kortere eller længere periode ikke skal benytte til kommunale formål. Overvejelser herom tager udgangspunkt i […] overkapacitetsbetragtninger. Hvis der blot er en vis mulighed for, at kommunen på et tidspunkt skal anvende ejendommen for at varetage en kommunal interesse, er kommunen ikke forpligtet til at afhænde ejendommen, jf. det […] anførte om erhvervelse af fast ejendom uden et konkret formål. Det er antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at det ikke er lovligt i forbindelse med byggeri af fast ejendom at etablere overkapacitet, og at byggeri således skal ske med henblik på at stille de nødvendige fysiske rammer til rådighed for en konkret kommunal opgave varetagelse […].
>
> I praksis er det antaget, at en kommune, som på grundlag af synspunkter om overskudskapacitet udlejer fast ejendom, kan udbyde og/eller ombygge den pågældende faste ejendom, herunder i overensstemmelse med lejers ønsker, i det omfang den pågældende udvidelse eller ombygning tillige tilgodeser en anvendelse af bygningen til kommunale formål. Udleje skal ske til markedsprisen, jf. de almindelige betingelser for salg af overkapacitet […]."

Det er i praksis antaget, at i det omfang udførelse af klargøringsarbejde har tilført en privat erhvervsdrivende en blivende værdi, har det ikke karakter af støtte, når den private erhvervsdrivende betaler den markedsmæssige værdi for forbedringerne. Vi henviser til det daværende Social- og Indenrigsministeriums udtalelse af 12. oktober 2016 om Eurovision Song Contest 2014. For så vidt angik spørgsmålet om støtte til Refshaleøens Ejendomsselskab A/S (REDA) henviste det daværende Social- og Indenrigsministerium navnlig til, at i det omfang omkostninger til klargøring af B&W-hallerne som venue for Eurovision Song Contest 2014 havde tilført B&W-Hallerne og dermed REDA som ejer af B&W-hallerne blivende værdi, havde REDA betalt den markedsmæssige værdi herfor.

Varighed af et lejemål

Følgende fremgår af udbudsvejledningens pkt. 5.2:

> ”Reglerne om offentligt udbud i den kommunale styrelseslovs § 68 og udbudsbekendtgørelsen gælder alene salg og ikke udlejning eller bortforpagtning af kommunal henholdsvis regional ejendom. Et usædvanligt langtidslejemål vil dog kunne blive betragtet som en omgåelse af reglerne med den virkning, at udlejningen er omfattet af reglerne. Hvorvidt der er tale om et usædvanligt langtidslejemål, afhænger af en vurdering i den konkrete situation, herunder både af lejemålets løbetid og omstændighederne i øvrigt. Forbeholdet om omgåelse ved udlejning i stedet for salg må fortolkes snævert. Lejemål under 50 år kan i almindelighed ikke anses for usædvanlige, når det gælder erhvervslejemål. Om det i øvrigt er lovligt for en kommune eller en region at foretage udlejning, afhænger af lovgivningen, herunder kommunalfuldmagtsreglerne henholdsvis myndighedsfuldmagtsreglerne. Blandt andet de opgaver og formål, som varetages ved udlejningen, og lejemålets vilkår og længde vil indgå i vurderingen.”

Ankestyrelsen udtalte sig den 22. juni 2018 om en kommunes adgang til fortsat at udleje en tidligere folkeskole efter kommunalfuldmagtsreglerne. Ankestyrelsen fandt, at kommunen efter kommunalfuldmagtsreglerne kunne fortsætte udleje af en tidligere folkeskole. Ankestyrelsen fandt ikke grundlag for at tage stilling til lovligheden af lejemålets eventuelle løbetid eller uoplyste vilkår.

Ankestyrelsen henviste vejledende til den dagældende udbudsvejlednings afsnit om usædvanligt langtidslejemål. Ankestyrelsen henviste desuden til følgende praksis:

> ”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 overfor 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.”

Accessoriske opgaver

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

Kommuner kan dog i et meget begrænset omfang varetage accessoriske opgaver.

Accessoriske opgaver er opgaver, der i princippet ikke er kommunale, men som knytter sig naturligt og tæt til varetagelsen af kommunale opgaver. En kommunal restaurant i et kommunalt kulturhus er et eksempel på dette. Det kommunale engagement i accessorisk virksomhed kan ikke udstrækkes videre, end hensynet bag kommunens adgang til at varetage opgaven nødvendiggør.

Den kommunale restaurant skal derfor bortforpagtes i det omfang, det er muligt. Bortforpagtningen skal ske til markedsprisen.

Vi henviser til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 173-174.

Ankestyrelsen udtalte sig den 21. januar 2022 om Helsingør Kommunes drift af Spisekammeret. Følgende fremgår blandt af udtalelsen:

> ”Ankestyrelsen lægger til grund, at Helsingør Kommune ejer og driver kulturhuset Toldkammeret, som ved siden af lovlige kommunale opgaver også udbyder fællesspisning til kostpris i Spisekammeret. […]
>
> Ankestyrelsen vurderer, at Helsingør Kommune handler i strid med kommunalfuldmagtsreglerne ved at varetage accessorisk virksomhed, som ikke er bortforpagtet.
>
> At Spisekammeret efter det oplyste er indgangen til kulturhuset Toldkammeret og gennemgangslokale til husets scener og sale, og at Spisekammeret ikke er en selvstændig forretning i et afgrænset lokale, ændrer efter Ankestyrelsens opfattelse ikke herpå.
>
> Det ændrer heller ikke på Ankestyrelsens vurdering, at maden serveres på et fast tidspunkt, og at udbuddet er begrænset til dagens ret.
>
> Ankestyrelsen finder på den baggrund, at Helsingør Kommune har pligt til at søge at bortforpagte driften af den restaurationsvirksomhed, som sker i tilknytning til kommunens kulturelle aktiviteter i det kommunale kulturhus. Bortforpagtningen skal ske på markedsvilkår.”

Sådan vurderer vi sagen

Spørgsmålene om, hvorvidt Faaborg-Midtfyn Kommune lovligt kan renovere og ombygge Tulip-bygningen beliggende på Slagterigrunden i Faaborg og udleje dele af bygningen til private erhvervsaktører, samt hvorvidt kommunen i bekræftende fald efter ombygning og påbegyndt udlejning lovligt kan bevare ejerskabet til den privatudlejede del af Tulip-bygningen, ses ikke at være reguleret i den skrevne lovgivning. Derfor må spørgsmålene afgøres efter kommunalfuldmagtsreglerne.

På baggrund af de foreliggende oplysninger er det Ankestyrelsens opfattelse, at Faaborg-Midtfyn Kommunes erhvervelse af Tulip-bygningen i Faaborg i 2018 var lovlig efter kommunalfuldmagtsreglerne.

Vi lægger vægt på, at formålet med erhvervelsen af ejendommen var at varetage en lovlig kommunal interesse i byudvikling af arealet, herunder

navnlig at realisere visionen om at skabe sammenhæng mellem bymidten og havneområdet i Faaborg. Vi lægger også vægt på det ovenfor anførte, hvorefter en kommune i et sådan tilfælde kan erhverve en ejendom, uden at kommunen samtidig har konkrete planer med den pågældende ejendoms anvendelse, når der dog er en vis mulighed for, at kommunen på et tidspunkt skal anvende ejendommen med henblik på at varetage en kommunal interesse.

Ankestyrelsen vurderer, at Faaborg-Midtfyn Kommune med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan renovere og ombygge Tulip-bygningen beliggende på Slagterigrunden i Faaborg for herefter at udleje ca. 32 % af bygningen til private erhvervsaktører.

Det er således vores opfattelse, at kommunen ikke er forpligtet til at afskaffe denne overkapacitet.

Vi lægger vægt på, at byudvikling- og byplanmæssige formål og udarbejdelse af infrastruktur som f.eks. opbygning og vedligeholdelse af en infrastruktur, der forbinder midtby og havne i Faaborg, er lovlige kommunale formål. Turisme, kulturelle aktiviteter og et velfungerende erhvervsliv er også lovlige kommunale formål.

Det er desuden Ankestyrelsens vurdering, at kommunen har en særlig interesse i – som led i varetagelsen af byudviklingsmæssige hensyn hvor det efter det oplyste er hensigten, at Tulip-bygningen skal udgøre et multifunktionelt opholds- og mødested med både kommunale og private aktiviteter, som forbinder byens områder – at sikre, at bygningen får den ønskede nøglerolle i udviklingen af Slagterigrunden og byudviklingen af Faaborg.

Det er således vores opfattelse, at kommunen kan have en lovlig kommunal interesse i at få samlet en række aktiviteter – også aktiviteter, der ikke varetages af kommunen – i samme bygning.

På baggrund af kommunens oplysninger lægger Ankestyrelsen til grund, at omdannelsen af Tulip-bygningen vil kræve en ombygning og modernisering på omkring 80 mio. kr. ekskl. moms, hvoraf ca. 20 mio. kr. ekskl. moms vedrører ombygningsarbejder relateret til erhvervslejemålene. Kommunen renoverer tag, facader, fremfører installationer og etablerer fællesarealer for så vidt angår erhvervslejemålene, mens alle øvrige arbejder vedrørende erhvervslejemålene foranstaltes og bekostes af de enkelte lejere.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan ombygge og renovere bygningen som anført med henblik på at udleje en del af denne til erhvervslejemål.

Det er en forudsætning, at Faaborg-Midtfyn Kommune opkræver markedslejen for erhvervslejemålene.

Vi lægger vægt på, at ombygningen og renoveringen tillige tilgodeser anvendelsen af bygningen til kommunale formål, at erhvervslejere skal bekoste den del af ombygningen og renoveringen, der vedrører det enkelte lejemål, og at det i øvrigt er oplyst, at lejerne skal betale markedsværdien af erhvervslejemålene. Det udgør således ikke ulovlig støtte, når kommunen afholder udgifter til indretning af lokaler, som skal udlejes, hvis lejeren betaler markedsprisen for lokalerne.

Ankestyrelsen bemærker, at vi på baggrund af sagens oplysninger forudsætter, at kommunen ikke har til hensigt at opføre nybyggeri med henblik på udlejning, men at der alene er tale om ombygning og renovering samt erhvervsudlejning af en del af den eksisterende bygning. Vi henleder opmærksomheden på, at opførelse af bygninger uden konkrete planer om at anvende disse til kommunale formål ikke vil være lovligt efter kommunalfuldmagtsreglerne. Det er således ikke lovligt at etablere overkapacitet i forbindelse med byggeri af fast ejendom.

Ankestyrelsen vurderer desuden, at Faaborg-Midtfyn Kommune med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne kan bevare ejerskabet efter den foretagne ombygning og således kan fortsætte den delvise udlejning af bygningen til erhvervslejemål.

Det er således Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen ikke – i stedet for at udleje dele af ejendommen - er forpligtet til at afhænde denne del af ejendommen. Vi henviser til det ovenfor anførte om, at en kommune ikke er forpligtet til at afhænde en del af en bygning, som den ikke aktuelt har behov for til kommunale formål.

På denne baggrund og igen sammenholdt med kommunens særlige interesse i – som led i varetagelse af byudviklingsmæssige hensyn for området – at sikre, at bygningen også fremadrettet får den ønskede nøglerolle i udviklingen af Slagterigrunden og den samlede langsigtede byudvikling af Faaborg, er det Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen kan bevare det fulde ejerskab til bygningen. Vi lægger således vægt på,

at kommunen har anført saglige og lovlige kommunale interesser for at bevare ejerskabet.

Vi lægger også vægt på det oplyste om, at lejere af de enkelte erhvervslejemål skal bekoste bl.a. – men ikke begrænset hertil – istandsættelse af gulve, vægge og lofter, fjernelse af rør og gamle installationer, miljøundersøgelse og evt. udbedring af miljøforhold i lejemålet samt indretning og placering af forsyning og installationer i lejemålet samt de enkelte lejeres behov for særinstallationer. Vi bemærker hertil, at langtidsleje i forbindelse med erhvervslejemål efter omstændighederne ikke kan anses for usædvanlige, herunder henset til lejers investering i en større ombygning af ejendommen.

Det vil også fremadrettet være en forudsætning, at kommunen opkræver markedslejen.

Ankestyrelsen forudsætter, at de aktiviteter, som skal udøves i den renoverede og ombyggede Tulip-bygning, og som ikke er lovlige kommunale aktiviteter, vil blive udøvet af andre aktører end kommunen. Vi forudsætter i den forbindelse, at et eventuelt spiseri i tilknytning til lovlige kommunale aktiviteter i bygningen vil blive søgt bortforpagtet i overensstemmelse med kommunalfuldmagtsreglerne. Vi henviser i den forbindelse til vores udtalelse, der er omtalt ovenfor, om restaurantvirksomhed i tilknytning til en kommunes kulturelle aktiviteter i et kommunalt kulturhus.

Et tilsvarende brev er sendt til Faaborg-Midtfyn Kommune.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven. Ankestyrelsen kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af

en påtænkt kommunal disposition.

Venlig hilsen

Julie Sinkbæk Juuel

Vi har anvendt:

Bekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 af lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)

Vejledning nr. 9175 af 3. marts 2021 om offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme