



Tønder Kommune
Wegners Plads 2
6270 Tønder

Tilsynsudtalelse om Tønder Kommunes salg af ejendommen Hjemstedvej 60 i Skærbæk

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om salg af ejendommen Hjemstedvej 60, 6780 Skærbæk.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Tønder Kommune ikke har handlet i strid med reglerne om salg af fast ejendom.

Sagens oplysninger

Therese Thøgersen skrev den 30. september 2019 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som videresendte henvendelsen til Ankestyrelsen den 14. oktober 2019.

Therese Thøgersen oplyste, at hun på vegne af alle campingpladserne i Tønder Kommune ønskede at udtrykke bekymring over den ulige konkurrence, campingpladserne ville få i fremtiden fra den nye Skærbæk Marsk Camping, som havde købt kommunens ejendom for 1.050.000 kr. efter et offentligt udbud.

Therese Thøgersen henviste til følgende:

- At området blev udbudt som en attraktion/oplevelsessted, men blev solgt til en campingplads
- At der var tale om aftalt spil mellem køber og kommune
- At der ville blive lavet en ny lokalplan for området på rekordtid, hvorimod andre campingpladser har måttet vente i flere år

18. maj 2021

J.nr. 19-50408

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

Ankestyrelsen bad den 30. oktober 2019 kommunalbestyrelsen i Tønder Kommune om en udtalelse.

Tønder Kommune bad den 6. november 2019 Ankestyrelsen om at konkretisere høringen, hvilket Ankestyrelsen gjorde ved brev af 15. november 2019.

Kommunalbestyrelsen i Tønder Kommune har den 29. november 2019 sendt en udtalelse.

Følgende fremgår af udtalelsen:

”Forvaltningen har allerede den 31. oktober svaret på henvendelsen med såvel en redegørelse for udbudsprocessens overensstemmelse med reglerne i kommunestyrelseslovens § 68 og udbudsbekendtgørelsen, samt fremsendelse af alle bilag i udbudssagen.

I forlængelse af forvaltningens redegørelse, som også forholder sig til de af Ankestyrelsen konkretiserede høringstemaer, følger her Kommunalbestyrelsens redegørelse for de af Ankestyrelsen stillede spørgsmål:

- 1) Indledningsvist skal Kommunalbestyrelsen præcisere, at det er arealerne på Hjemstedvej 60 i Skærbæk, der tidligere har lagt grund til Hjemsted, Danernes Verden, der har været udbudt til salg og er solgt til Marsk Camp A/S. Tønder Kommune har ikke haft selve oldtidsparken udbudt til salg, hvilket også er præciseret i det fremsendte udbudsmateriale.

I forhold til overholdelse af kommunestyrelseslovens § 68 og udbudsbekendtgørelsens krav til salg af kommuners faste ejendom, kan der i det hele henvises til den af forvaltningen afgivne redegørelse i høringssvar af 31. oktober.

- 2) De udbudte arealer blev udbudt til salg med vilkår om, at tilbudsgiverne skulle byde ind med et projekt til kommercielt/oplevelsesbaseret formål, idet Kommunalbestyrelsen ikke på forhånd har opstillet grænser for projektets indhold. Det har været op til de potentielle

tilbudsgivere selv at komme med forslag til arealernes fremtidige anvendelse, som alene var begrænset af Kommunalbestyrelsens brede mål om at skabe et nyt kommercielt/oplevelsesbaseret projekt på arealerne.

Der henvises til den fremsendte salgsannonce "Fantastisk areal sælges til nye oplevelsesaktiviteter", hvorefter "de fremtidige aktiviteter skal være oplevelsesbaserede, men ellers er der frit slag for at komme med ideer". Denne ordlyd genfindes også i udbudsmaterialet.

Udbudsvilkårene har således givet mulighed for at byde ind med en bred vifte af projekter, herunder også projekter med overnatningsmuligheder. I den forbindelse kan det oplyses, at den tidligere park Hjemsted, Danernes Verden også har tilbudt simple overnatningsmuligheder som led i oldtidsparkens oplevelsestilbud.

Da der ikke har været andre rammer for tilbudsgivernes projekt end at de skulle være kommercielle/oplevelsesbaserede, er det Kommunalbestyrelsens vurdering, at en oplysning i udbudsmaterialet om at der er "frit slag til at komme med ideer" er en tilstrækkelig tydelig opfordring til potentielle tilbudsgivere om selv at komme med forslag. Det er op til tilbudsgiverne selv at vurdere, hvordan projektet skal være kommercielt bæredygtigt.

I det tilfælde at der skulle opstå spørgsmål hos potentielle tilbudsgivere til bl.a. fortolkningen af udbuddets vilkår, var der i udbudsprocessen indlagt en spørgsmål/svar-periode, hvor eventuelle spørgsmål hertil kunne være afklaret.

Efter den med ekstern bistand gennemførte udbudsproces, har Kommunalbestyrelsen således på sit møde den 29. maj behandlet de 2 indkomne tilbud, som af forvaltning er vurderet til begge at opfylde Kommunalbestyrelsens rammeudmelding om et oplevelsesbaseret formål. Kommunalbestyrelsen har så ud fra de opstillede konkurrenceparametre vurderet, at tilbuddet fra Marsk Camper var det for Tønder Kommune mest fordelagtige tilbud. Herunder at det i tilbuddet indeholdte projekt

opfyldte de af Kommunalbestyrelsen stillede krav til oplevelsesbaserede aktiviteter på kommercielle vilkår.

Senest i forbindelse med Kommunalbestyrelsens beslutning den 26. september om at sende den nødvendige ændring af lokalplanen i offentligt høring, er projektets egne formuleringer om de oplevelsesbaserede aktiviteter besluttet tydeliggjort i lokalplanen.

- 3) I forhold til Tønder Kommunes bestræbelser på at sikre sig, at salget er sket til markedsprisen, er dette sket gennem indhentelse af 3 uafhængige ejendomsmæglervurderinger fra henholdsvis EDC, Nordicals og Mikkelsens Ejendomskontor, der alle indgår i det materiale, som allerede er fremsendt til Ankestyrelsen. Vurderingerne af arealernes salg til projektgrund – dvs. uden hensyntagen til hvad der i dag eller fremadrettet ligger på arealerne – har ligget i spændet mellem 700.000 kr. til 5 mio. kr.

Alle mæglere har vurderet arealerne dels ud fra markedsværdien som oldtidspark (daværende anvendelse), dels markedsværdien som ændret anvendelse (dvs. alt andet end oldtidspark). Ejendomsmæglerne er oplyst om, at arealerne udbydes med projekt, og at Tønder Kommune er indstillet på at arbejde på et nyt plangrundlag i overensstemmelse med det valgte projekt. Men ejendomsmæglerne er ikke oplyst om begrænsninger for de projekter der kunne bydes ind med, hvorfor mæglervurderingerne afspejler grundenes værdi i handel ogandel ud fra den brede vifte af anvendelsesmuligheder, som potentielle tilbudsgiveres projekter kunne indeholde, herunder projekter med overnatningsmuligheder på kommerciel basis.

Kommunalbestyrelsen bemærker i den forbindelse, at flere af de involverede ejendomsmæglere har givet udtryk for, at

- Køberskaren er meget, meget begrænset (EDC) / lav efterspørgsel efter byggeprojekter i området (Nordicals)
- At det også er sandsynligt, at der ikke er nogen interessenter til ejendommen (EDC)
- At køber selv skal nedrive de bygninger, som ikke kan genanvendes i købers projekt (EDC)/ omkostningstung ejendom til udvikling (Nordicals)

Dette skal sammenholdes med, at Tønder Kommune allerede i 2018 annoncerede offentligt i flere landsdækkende aviser samt et stort tysk dagblad efter potentielle investorer, som kunne indgå i en afdækning af fremtidige udviklingsperspektiver og driftsformer af parken, uden at dette afstedkom nogen konkret henvendelse. Det lykkedes således ikke dengang at komme i kontakt med investorer, som var interesserede i at overtage og drive parken videre i en eller anden form, eller som havde alternative forslag til parkens fremtidige udvikling.

Kommunalbestyrelsen vurderer derfor, at arealerne er solgt til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel, under hensyntagen til de foretagne markedsafklaringer, de indkomne tilbud samt til vurderingen af den meget begrænsede køberskare. Dette kan sammenholdes med, at købstilbuddet fra det konkurrerende bud lød på kr. 5,00.

Den af forvaltningen udarbejdede redegørelse danner, sammen med ovenstående redegørelse, grundlaget for Kommunalbestyrelsens høringssvar til Ankestyrelsen, som har været behandlet på Kommunalbestyrelsens møde den 28. november 2019. Dette ud fra den betragtning, at det til Ankestyrelsen fremsendte materiale, inklusiv de af forvaltningen udarbejdede politiske sagsfremstillinger og det af den eksterne advokat/ejendomsmægler udarbejdede udbudsmateriale, udgør beslutningsgrundlaget for Kommunalbestyrelsens politiske skønsudøvelse i sagen.

På det grundlag henholder Kommunalbestyrelsen sig til det af forvaltningen afgivne høringsindlæg af den 31. oktober 2019, som redegør for tilrettelæggelsen og gennemførelsen af udbudsprocessen af Hjemstedvej 60, og som danner grundlag for Kommunalbestyrelsens beslutning af den 29. maj 2019 om salg af Hjemstedvej 60 til budet fra Marsk Camp A/S."

Følgende fremgår bl.a. af forvaltningens redegørelse af 31. oktober 2019:

"Hele udbudsprocessen er tilrettelagt i overensstemmelse med kommunestyrelseslovens § 68 om salg af kommunens faste ejendomme samt den tilhørende bekendtgørelse 2011.799 om

offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme og vejledning 2004.60.

Salgsprocessen er tilrettelagt og gennemført af en lokal advokat/ejendomsmægler, og har været annonceret offentligt til salg i flere lokale medier samt en landsdækkende avis, tillige med elektronisk annoncering på Tønder Kommunes samt ejendomsmæglerens hjemmeside, jf. udbudsbekendtgørelsens § 3 og vejledningens kap. 6.1.1.

I forløbet har Tønder Kommune udfoldet sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen for arealerne gennem involvering af (yderligere) 3 uafhængige ejendomsmæglere, idet arealerne dog er udbudt uden mindstepris, jf. udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2 og vejledningens kap. 7.1. Det er Tønder Kommunes vurdering, at arealerne er solgt til den højeste pris der kan opnås i handel og vandel, som ligger indenfor spændet af ejendomsmæglernes vurderinger af markedsprisen af den noget atypiske ejendom, som arealerne Hjemstedvej 60 i Skærbæk udgør (oldtidspark).

Ligeledes indeholder udbudsmaterialet de vilkår, som arealerne er udbudt til salg på jf. Kommunalbestyrelsens beslutning af den 28. februar 2019 og udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2

Alle potentielle tilbudsgivere har haft mulighed for at gøre sig bekendt med kravene i udbudsmaterialet, og har ligeledes haft mulighed for at stille spørgsmål i tilbudsperioden, i det omfang udbudsmaterialet har været uklart og givet anledning til tvivl. Det falder ind under Kommunalbestyrelsens egen skønsudøvelse at vurdere, hvorvidt de indkomne tilbud opfylder de af Kommunalbestyrelsen stillede krav til de tilbudte projekters kommercielle/oplevelsesbaserede formål, jf. vejledningens kap. 6.1.2. Det bemærkes i den forbindelse, at begge de indkomne købstilbud blev vurderet til at opfylde kravene i udbudsmaterialet, og at Tønder Kommune har solgt arealerne til den tilbudsgiver, der har afgivet det højeste købstilbud, jf. herved udbudsbekendtgørelsens § 6, stk. 2.

Det er Tønder Kommunes vurdering, at de vilkår arealerne er udbudt til salg på overholder de almindelige kommunal- og forvaltningsretlige grundsætninger om bl.a. ligebehandling og saglighed, jf. herved vejledningens kap. 6.1.2. Alle potentielle

tilbudsgivere har haft mulighed for at stille spørgsmål til udbudsgrundlaget.

Det er Tønder Kommunes vurdering, at indholdet af annonceringen er i overensstemmelse med kravene i udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 3 og vejledningens kap. 6.1.4, idet der henvises til det særskilt vedlagte annoncerings- og udbudsmateriale (uden bilag).

De indkomne købstilbud har været skriftlige, og har været behandlet fortroligt indtil salg har fundet sted, jf. udbudsbekendtgørelsens § 4 og vejledningens kap. 6.2.

Og endelig er udbudsprocessen tilrettelagt, så der er gået mere end 4 uger fra den første annoncering på hjemmesiden den 1. april 2019 og indtil udløb af fristen for afgivelse af tilbud den 3. maj 2019, jf. herved udbudsbekendtgørelsen § 5 og vejledningens kap. 6.3.”

Af forvaltningens sagsfremstilling til kommunalbestyrelsesmødet den 29. maj 2019 fremgår bl.a. følgende:

”Det er administrationens vurdering, at begge de indkomne tilbud lever op til Kommunalbestyrelsens rammeudmelding om et oplevelsesbaseret formål. Dog er det primært tilbuddet fra Investorgruppen Marsk Camping ApS under stiftelse der vurderes som værende kommercielt.

[...]

For så vidt angår tilbuddet fra Investorgruppen Marsk Camper ApS under stiftelse er det forvaltningens vurdering, at den tilbudte købesum svarer til markedsprisen.

[...]

Et salg til den tilbudsgiver, der har afgivet det højeste tilbud, vil indbringe kr. 1.050.000 med fradrag for omkostningerne i forbindelse med udbuddet, herunder udgifter til udstykning og mæglerbistand.”

Endelig fremgår det af oplysningerne i sagen, at der vil blive tinglyst en servitut om videresalg og frist for udførelse af projektet.

Således kan videresalg ikke finde sted uden Tønder Kommunes samtykke. Grunden må heller ikke uden Tønder Kommunes samtykke reduceres ved udstykning eller arealoverførsel. Derudover forpligter køber sig til at gennemføre projektet inden tre år fra overtagelsesdagen, og i det tilfælde at grunden ikke længere anvendes til projektet, er Tønder Kommune berettiget, men ikke forpligtet til at kræve grunden tilbageskødet til den pris, køber har betalt.

Et mindretal i kommunalbestyrelsen, som stemte imod høringssvaret til Ankestyrelsen, har den 3. december 2019 sendt en udtalelse til Ankestyrelsen i sagen.

Reglerne

Udbudsbekendtgørelsen er blevet ændret ved bekendtgørelse nr. 396 af 3. marts 2021, der trådte i kraft den 15. marts 2021. Det følger af § 10, stk. 2, at bekendtgørelsen finder anvendelse for udbud, der annonceres efter bekendtgørelsens ikrafttræden.

Det betyder, at Ankestyrelsens vurdering af, om kommunen har handlet i overensstemmelse med loven, skal foretages efter den tidligere udbudsbekendtgørelse og den dertil hørende vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme.

Det fremgår af den tidligere udbudsbekendtgørelses § 3, stk. 2, 1. pkt., at kommunalbestyrelsen fastsætter, på hvilke vilkår ejendommen udbydes til salg.

Derudover fremgår følgende af pkt. 6.1.2., i vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme:

”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.

Reglerne om offentligt udbud indebærer selvsagt, at der ikke forud for gennemførelsen af et offentligt udbud kan træffes beslutning om, hvilken tilbudsgiver der skal erhverve den pågældende ejendom. Det forudsættes desuden, at det offentlige udbud ikke tilrettelægges på en måde, der er tilpasset en bestemt interesseret købers ønsker og dermed er egnet til at afskære andre interesserede tilbudsgivere fra at afgive tilbud.”

Følgende fremgår af Karsten Revsbech, Kommunernes Opgaver, Kommunalfuldmagten mv., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 3. udgave 2015, side 203 ff.:

”Kommunen har adgang til at opstille vilkår, på hvilke ejendommen udbydes til salg, jf. udbudsbekendtgørelsens § 3, stk. 2. Det er en forudsætning, at disse betingelser er saglige.

[...]

Kommunen må ikke søge at give fortrinsstilling til nogen ved gennem sine beslutninger at lægge usaglige hindringer i vejen for tilbud fra den størst mulige kreds.

[...]

En kommune antages generelt at være forpligtet til at sælge sine faste ejendomme til markedspris. Dette gælder, uanset om ejendommen sælges efter offentligt udbud eller ikke [...]. Hovedbegrundelsen er, at kommunen er forpligtet til at handle økonomisk forsvarligt ved alle dispositioner. Desuden følger kravet af, at kommunen som udgangspunkt ikke uden lovhjemmel kan yde økonomisk støtte til enkeltpersoner eller til enkelte virksomheder.

[...]

En kommunalbestyrelse skal udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen forud for salget af en kommunal ejendom. Hvor der foretages offentligt udbud, som giver anledning til tilbud, vil det normalt ikke volde problemer at finde markedsprisen.

[...]

En kommune kan knytte særlige vilkår til afhændelsen af en ejendom, hvis den herved varetager saglige, kommunale interesser. Dette gælder, selvom ejendommens værdi herved bliver ringere.

[...]

Hvor salg til en lavere pris end den højst opnåelige er begrundet i hensynet til en saglig kommunal interesse, er kommunen forpligtet til ved salget at sikre, at den kommunale interesse varetages, f.eks. ved aftale om rådighedsindskrænkninger over den overdragede ejendom eller ved aftale om, at køberen forpligter sig til opførelse af et bestemt byggeri eller en bestemt anvendelse.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Tønder Kommune ikke har handlet i strid med reglerne om salg af fast ejendom.

Vi lægger vægt på, at kommunalbestyrelsen på et møde den 29. maj 2019 har behandlet de to indkomne tilbud, som begge er vurderet til at

opfylde kommunalbestyrelsens rammeudmelding om et oplevelsesbaseret formål.

Vi lægger også vægt på, at kommunalbestyrelsen ud fra de opstillede konkurrenceparametre har vurderet, at tilbuddet fra Marsk Camper var det for Tønder Kommune mest fordelagtige tilbud, herunder at det projekt, som tilbuddet indeholdt, opfyldte de krav, som kommunalbestyrelsen stillede til oplevelsesbaserede aktiviteter på kommercielle vilkår.

Derudover lægger vi vægt på, at alle potentielle tilbudsgivere har haft mulighed for at stille spørgsmål i udbudsperioden, i det omfang tilbudsmaterialet har været uklart og givet anledning til tvivl.

Vi finder på den baggrund ikke grund til at antage, at kommunalbestyrelsens skøn ligger uden for lovgivningens rammer.

Endelig lægger vi vægt på, at kommunalbestyrelsen har vurderet, at arealerne er solgt til den højeste pris, der kan opnås i handel og vandel, under hensyntagen til de foretagne markedsafklaringer, de indkomne tilbud samt til vurderingen af den meget begrænsede køberskare.

Vi finder således heller ikke grund til at antage, at kommunen ikke har fået markedsprisen for ejendommen, henset til de særlige vilkår, der var knyttet til afhændelsen, om, at de fremtidige aktiviteter skal være oplevelsesbaserede.

Vi finder dermed også, at kommunen har varetaget saglige, kommunale interesser i forbindelse med udbuddet af ejendommen.

Vi lægger i den forbindelse vægt på, at salget er sket på betingelse af, at anvendelsesbestemmelserne i en ny lokalplan kan afpasses projektforslaget, og at der opnås de nødvendige tilladelser og godkendelser til brug for gennemførelse af projektet. Vi lægger derudover vægt på, at køber forpligter sig til at gennemføre projektet inden tre år fra overtagelsesdagen, og endelig at Tønder Kommune i tilfælde af, at grunden ikke længere anvendes til projektet, er berettiget, men ikke forpligtet til at kræve grunden tilbageskødet til den pris, køber har betalt.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

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.

Venlig hilsen

Cecilie Ambrosius Baker

Kopi er sendt til:

Therese Thøgersen

Vi har anvendt:

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

Bekendtgørelse nr. 396 af 3. marts 2021 om offentligt udbud ved salg af
kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme

Bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011 om offentligt udbud ved salg af
kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme

Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning nr. 60 af 28. juni 2004 om
offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme